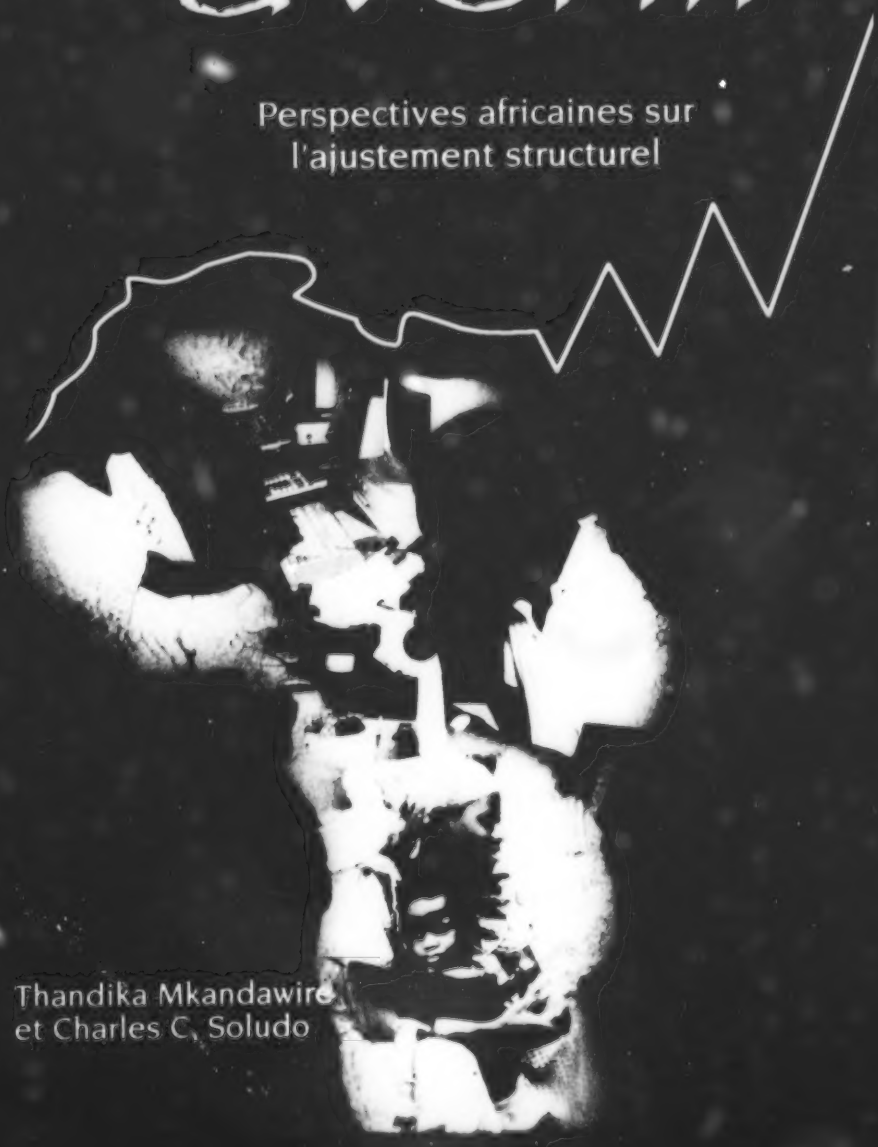
# NOTRE continent NOTRE avenir

## Perspectives africaines sur l'ajustement structurel



Thandika Mkandawire
et Charles C. Soludo

100-03777/

# NOTRE CONTINENT, NOTRE AVENIR

# NOTRE CONTINENT, NOTRE AVENIR

## Perspectives africaines sur l'ajustement structurel

Thandika Mkandawire
et Charles C. Soludo

CONSEIL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA
RECHERCHE EN SCIENCES SOCIALES EN AFRIQUE

CENTRE DE RECHERCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

© Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique 1999

Tous droits réservés. Toute reproduction, tout stockage dans un système d'extraction ou transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — sont interdits sans l'autorisation expresse du Conseil pour le développement de la recherche en science sociales en Afrique et du Centre de recherches pour le développement international.

**CONSEIL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE EN SCIENCES SOCIALES EN AFRIQUE**
Avenue Chiekh Anta Diop, Angle Canal IV, BP 3304 Dakar, Sénégal
ISBN 2-86978-084-2

Le CODESRIA adresse ses sincères remerciements à nombre de gouvernements africains, à l'Agence suédoise de coopération pour le développement international ( SIDA/ SAREC ), au Centre de recherches pour le développement international ( CRDI ), à la Fondation Ford, à l'Agence danoise pour le développement international ( DANIDA ) au Ministère français de la coopération, au Programme des Nations-Unies pour le développement ( PNUD ), au Ministère néerlandais des Affaires étrangères et au Gouvernement du Sénégal pour l'assistance qu'ils lui ont apportée dans ses activités de recherche et publications.

**CENTRE DE RECHERCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL**
BP 8500, Ottawa ( Ontario ), Canada K1G 3H9

**Données de catalogage avant publication ( Canada )**

Mkandawire, P. Thandika
Notre continent, notre avenir : perspectives africaines sur l'ajustement structurel
Publ. aussi en anglais sous le titre: Our continent, our future.
Comprend des références bibliographiques et un index.
Publ. en collaboration avec le Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique.
ISBN 0-88936-896-1

1. Ajustement structurel ( Économie ) — Afrique.
2. Afrique — Conditions économiques, 1960-
3. Afrique — Politique économique.
4. Afrique — Conditions sociales, 1960.
I. Soludo, Charles Chukwuma.
II. Centre de recherches pour le développement international ( Canada )
III. Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique.
IV. Titre.

HC800.M55 1999 338.96 C99-980305-0

Les Éditions du CRDI s'appliquent à produire des publications qui respectent l'environnement. Le papier utilisé est recyclé et recyclable ; l'encre et les enduits sont d'origine végétale.

# Table des matières

**Préface** ..... vii

**Remerciements** ..... ix

**Introduction** ..... xi

**Chapitre 1**

CONTEXTE — ÉVALUATION DES CONDITIONS INITIALES ..... 1

Conditions physiques ..... 3

Capital humain ..... 4

Performance de l'économie ..... 5

Développement social ..... 18

Structure politico-économique générale ..... 21

Conclusion ..... 23

**Chapitre 2**

CRISE — DIAGNOSTIC ET PRESCRIPTIONS ..... 25

Explications de la crise ..... 26

Prescriptions ..... 48

**Chapitre 3**

EXPÉRIENCE DE L'AJUSTEMENT ..... 59

Résultats ..... 59

Gouvernance et capacité de l'État ..... 90

Nature du succès ..... 93

Importance de la réforme et degré d'exécution ..... 97

**Chapitre 4**
ÉLARGISSEMENT DU CHEMIN À PARCOURIR ..... 105
Élargissement des éléments fondamentaux ..... 108
Financement de l'industrialisation ..... 129
Révolution et réformes agraires ..... 135
Mobilisation des ressources ..... 138
Réduction de la dette ..... 146
Intégration régionale ..... 149
Éléments fondamentaux sociopolitiques ..... 150
États tournés vers le développement, encore une fois ..... 152
Conclusion ..... 167

**Sigles et acronymes** ..... 173

**Bibliographie** ..... 175

**Index** ..... 185

# Préface

Les piètres résultats économiques de l'Afrique au cours des deux dernières décennies ont suscité un certain nombre de tentatives pour en comprendre et en expliquer les causes. Des régressions de toutes sortes de la croissance ont fait ressortir une « variable africaine » importante et négative indiquant que les taux de croissance en Afrique étaient bien en deçà de ceux des autres régions du monde. De même, la plupart des études semblent confirmer l'importance des principales variables ciblées dans le cadre des programmes d'ajustement adoptés par le passé : taux d'inflation, taux de change, taux d'intérêt et déficit budgétaire. Cependant, malgré près de deux décennies de réforme, la plupart des régions d'Afrique demeurent pauvres.

Une grande ironie de l'histoire du développement de l'Afrique, c'est que les théories et modèles utilisés provenaient généralement de l'extérieur du continent. Nulle autre région au monde n'a été autant dominée par des idées et des modèles de l'extérieur. De plus en plus d'institutions et de chercheurs se disent vivement préoccupés par cette domination étrangère et sonnent l'alarme pour que les Africains prennent l'initiative de la réforme et pensent pour eux-mêmes. C'est ce défi majeur que relève le présent ouvrage.

*Notre continent, notre avenir* décrit les efforts déployés par un certain nombre de chercheurs africains en vue de reprendre l'initiative du développement futur de l'Afrique. Il présente une perspective africaine sur les preuves accumulées concernant les piètres résultats économiques de l'Afrique, et est conforme à l'appel récent lancé par l'économiste principal de la Banque mondiale, J. Stiglitz, pour une recherche d'objectifs plus larges et d'un plus grand nombre d'instruments, dans une initiative allant au-delà du Consensus de Washington.

Une lecture simple, franche et correcte des preuves accumulées indique clairement que les programmes d'ajustement de la première génération, ou orthodoxes, n'ont pas répondu aux questions fondamentales de développement de l'Afrique. Tout indique aussi que l'œuvre de développement doit transcender les préoccupations étroites de stabilisation macroéconomique. Les décideurs et les chercheurs africains n'ont pas cessé de demander l'élargissement des objectifs de développement pour y inclure la durabilité, l'équité et la gouvernance. Il est peut-être réconfortant de voir que leur appel est désormais largement entendu et accepté.

Thandika Mkandawire et Charles Soludo, deux des plus éminents chercheurs africains, participent activement depuis plusieurs années aux débats sur l'ajustement en Afrique. Dans le présent ouvrage, ils font une synthèse succincte, mais néanmoins approfondie, du débat sur l'ajustement en partant d'une perspective purement africaine. Ils encouragent les Africains à participer au débat et à prendre le contrôle des grandes orientations de leur avenir en matière socioéconomique et en matière de développement. À la lumière de la crise économique récente en Asie, où l'on a toujours proclamé que le développement avait réussi, cet appel est d'autant plus pertinent et opportun.

L'histoire et l'expérience nous ont appris que le développement est un processus complexe et que nul ne détient toutes les réponses. Au tournant du millénaire, les Africains doivent procéder à un examen long et minutieux de leur problématique de développement car, en fin de compte, ils sont les seuls à pouvoir développer l'Afrique. Cet ouvrage est une contribution importante à la recherche d'un nouveau consensus sur le programme de développement de l'Afrique au XXI[e] siècle. Je le recommande vivement aux décideurs, aux analystes, aux chercheurs, aux universitaires et aux professionnels du développement partout dans le monde.

K. Y. Amoako
*Secrétaire exécutif*
*Commission économique pour l'Afrique*
*Addis-Ababa, Éthiopie*

# Remerciements

En rédigeant le présent ouvrage de synthèse, nous avons largement utilisé certains des articles préparés dans le cadre des études de cas. Les discussions et les débats très stimulants qui ont eu lieu au cours des deux ateliers organisés sur ce projet ont également influé sur certains des arguments présentés ici. Nous remercions les membres du comité directeur ( Ali A. G. Ali ; E. Inanga ; A. Oyejide ; G. Ssemogerere ; T. Tshibaka ; S. Wangwe ) pour leurs conseils. Nous remercions en particulier Osita Ogbu pour ses commentaires et son souci constant de l'excellence et de « l'africanité » des points de vue, ainsi que les professeurs Ali Ali et Eno Inanga pour leurs commentaires et suggestions perspicaces sur une première ébauche. Ngoné Tine a été une précieuse assistante de recherche pour le projet, et le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique — l'institution d'accueil — nous a apporté un soutien et une coordination de premier ordre. L'African Economic Research Consortium ( AERC ) a également apporté son soutien logistique au cours de l'une des réunions annuelles du comité directeur, et nous avons bénéficié de contacts avec des chercheurs de l'AERC à l'occasion de l'une de ses réunions annuelles. Nous remercions également le Centre for Development Research, à Copenhague, qui nous a offert l'hospitalité pendant la rédaction finale de ce document.

Pour terminer, nous remercions, pour leur soutien financier, le Centre de recherches pour le développement international ( CRDI ), l'Agence suédoise de développement international, l'Agence suédoise de coopération en recherche avec les pays en développement, et le ministère hollandais des Affaires étrangères.

Outre les membres du comité directeur, nous remercions les personnes suivantes, qui ont participé au projet : S. Adejumobi, M. Ayogu, B. Bouabré, G. Daffé, A. Diagne, C. Dordunoo, E. Osaghae, D. Ekpenyong, C. Emenuga, C. Ewonkem, N. Hussain, C.V. Izeogu, M. Jama, T.L. Kasongo, E.W.E. Khidir, O. Kouassy, N.A. Lumumba, R. Meena, H.P.B. Moshi, F. Mwega, F. Ogwumike, A. Olukoshi, T. Oshikoya, A. Salau et H.H. Semboja.

# Introduction

Pendant près de deux décennies, les pays de l'Afrique subsaharienne ont mis en œuvre des programmes d'ajustement structurel. Au seuil d'un nouveau millénaire, l'Afrique, région ayant perdu des décennies de développement, risque de devenir le « continent oublié » du monde. Après plus d'une décennie d'âpres débats et des tonnes de rapports d'évaluation, on s'entend de plus en plus sur l'échec des programmes d'ajustement structurel et sur le fait que les programmes actuels sont absolument imparfaits en tant que programmes politiques destinés à s'attaquer à la pauvreté endémique et au sous-développement généralisé de la région. Dans *Ajustement en Afrique*, la Banque mondiale ( 1994, p. 1 ), contrairement à toute évidence ( incluant plusieurs de ses propres rapports contradictoires ), insistait sur le fait que « l'ajustement est efficace ». Toutefois, ces assurances du passé semblent céder le pas à une modeste humilité, qui s'exprime dans des phrases telles que « le développement est partout un phénomène complexe », « nul ne détient toutes les réponses », « on apprend par l'expérience » et « les réalités changent rapidement ». Cette récente reformulation ainsi que la reconnaissance du fait que les institutions de Bretton Woods n'ont pas toutes les réponses, révèlent que les Africains doivent élaborer des stratégies pour l'avenir de leurs pays. On espère également pouvoir persuader d'autres intervenants d'être plus ouverts avec leurs homologues africains en matière de « dialogues de politique générale ».

Les décideurs et les chercheurs africains, quant à eux, se sont montrés très critiques à l'égard des programmes d'ajustement structurel dans leurs écrits disparates sur le sujet. Les écrits des chercheurs africains dénotent une tendance distincte relative à une perspective naissante. Le présent projet a été principalement motivé par la nécessité

d'étudier diverses perspectives pour en faire un seul volume afin d'amorcer et de faire avancer un dialogue permanent sur ces questions. En outre, durant les années d'ajustement, les institutions de Bretton Woods ont accaparé l'essentiel des initiatives et ont mis fin au débat en décrétant qu'il fallait faire à leur manière ou ne rien faire, et la plupart des chercheurs africains étaient forcés de réagir. Les explications orthodoxes de la crise africaine ont été fondées sur un modèle cognitif d'élites, d'économies et de sociétés africaines qui a engendré un point de vue souvent paternaliste et méprisant à l'égard des initiatives locales. C'est un point de vue qui, à maints égards, refuse de reconnaître aux Africains la capacité d'apprendre des autres ou de mettre en œuvre la plus simple des politiques. Car comment interpréter autrement la déclaration suivante de la Banque mondiale ( 1994, p. 194 ) sur les enseignements que les pays africains peuvent tirer de l'expérience asiatique ?

> Parce qu'il s'agit généralement de petits pays, les segments du marché dans lesquels ils réussissent seront étroits. Il est donc peu probable que l'État ( ou des organismes internes ) puisse identifier ces segments à l'avance. C'est par leur retrait que les États peuvent aider les entrepreneurs à découvrir et à développer des marchés d'exportation compétitifs.
>
> [ Traduction ]

Un point de vue dominant chez les chercheurs africains, c'est que les Africains doivent participer au le débat et jouer un rôle prépondérant dans la définition du programme de développement du continent. La nécessité de plus en plus grande de nous sortir de la crise en réfléchissant par nous-mêmes veut que nous nous basions sur les leçons apprises jusqu'ici dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. À la lumière de cet objectif, une trentaine d'études ( en grande partie définies par leurs auteurs dans leurs propositions de recherche ) ont été commandées. Environ 25 d'entre elles ont été effectuées par des économistes, faisant ainsi de ce projet celui qui a enregistré la plus grande participation d'économistes africains sur la question de l'ajustement et sur le moyen de progresser ( voir la liste des participants au réseau de recherche dressée dans les remerciements ). Chacune de ces études analyse les performances des programmes d'ajustement structurel concernant des secteurs ou questions donnés, et évalue la compatibilité des politiques avec les exigences d'un développement à long terme. Les participants au projet ont entrepris d'analyser les diverses politiques appliquées dans le contexte des programmes d'ajustement structurel

sous l'angle du développement — qui englobe au sens large la croissance économique, le changement structurel et l'élimination de la pauvreté. Les résultats de ces études ont été présentés lors de deux ateliers de recherche qui ont eu lieu à Abidjan. Tous les rapports permettent de tirer la même conclusion : l'ajustement n'a pas tenu ses promesses. Chaque étude conclut en présentant un certain nombre de recommandations concernant le moyen de progresser.

Il ressort clairement de ces études qu'une certaine perspective est en train de naître chez les chercheurs africains, sur ce que peuvent et ne peuvent pas faire les programmes d'ajustement structurel, et sur les impératifs d'un cadre politique sain pour traiter les crises fondamentales de la région — la pauvreté et le sous-développement. Le présent volume est axé sur la synthèse et la perspective commune de ces études, et une compilation d'articles choisis sera publiée dans un volume d'études de cas. Cette synthèse s'inspire largement des études individuelles, ainsi que des propres lectures, écrits et réflexions de ses auteurs sur le sujet. Toutefois, elle ne donne pas un schéma directeur de la politique de chaque pays africain. Nous avons surtout voulu insister sur la nécessité de faire en sorte que la politique élaborée tienne compte des conditions historiques et initiales de chaque pays.

Nous avons également plaidé en faveur de l'élargissement du programme pour les pays africains ainsi que d'un rôle beaucoup plus actif de l'État au sein de ce qui est en grande partie une économie de marché. Le contexte politique est celui d'une économie mixte, dans laquelle l'État et les marchés se renforcent mutuellement, contrairement à la partialité de la nature « conviviale pour le marché » des injonctions orthodoxes. Nous mettons l'accent sur le rôle de l'État dans le processus de développement, rôle qui a malheureusement été dénigré par la méfiance à l'égard de l'État africain, d'où le conseil donné aux États africains d'être moins utiles, au moment précis où leurs sociétés ont le plus besoin d'eux. Les récits vivants des méthodes héroïques et ingénieuses adoptées par des populations pour survivre en dehors du rayon d'action d'États qui ont échoué et la mauvaise gestion flagrante des affaires publiques par un grand nombre de dirigeants africains n'empêchent pas que l'on a besoin de l'État dans le processus de développement. Construire un État qui défendra l'intérêt public, comprenant des forces de développement économique et social, n'est pas un processus technique, mais un processus politique déterminé par l'histoire, la configuration du consensus sur les principaux paramètres sociaux et les objectifs de chaque pays.

Nous avons longuement discuté de l'histoire postcoloniale et du contexte de prise de décision. Nous avons relaté de nouveau la dichotomie « internaliste » et « externaliste » des causes de la crise. Dans les débats sur la politique en Afrique, l'accentuation des facteurs externes ou internes prend la forme d'accusations. Nous ne souhaitons pas forcément résoudre ce débat. Dans notre entendement, si l'on veut que la politique ait un sens, il est important d'avoir une connaissance aussi précise que possible des conditions objectives, tant internes qu'externes, qui déterminent le contexte. En outre, même s'il faut « imputer la faute » aux facteurs externes, il appartiendra en premier lieu aux Africains d'élaborer des politiques qui réduiront la vulnérabilité de leurs économies à l'égard de tels facteurs. S'il s'agit de facteurs internes, c'est encore une fois aux Africains de concevoir et de mettre en œuvre les changements politiques nécessaires. Cela est particulièrement vrai au cas fort improbable où d'autres adapteraient l'environnement externe de manière à faciliter les politiques économiques de l'Afrique, ou auraient la sagesse et la compétence nécessaires pour introduire pour nous des politiques qui stimuleront le développement de nos économies.

Nous insistons sur le fait que l'Afrique doit, et peut, entrer dans la compétition dans une économie de plus en plus mondialisée. L'acquisition d'une telle capacité compétitive n'est pas facilitée par le simple fait que l'État « se retire », comme le préconise la Banque mondiale ( Banque mondiale 1994 ). Il ne s'agit pas d'un processus passif de simple réduction de l'intervention de l'État et de recours aux « forces du marché », mais d'un processus qui implique la prise de risque et de décisions concernant les secteurs susceptibles de donner des avantages comparatifs à long terme pour les pays africains, les modes de financement du changement, la nature et l'incidence des sacrifices qu'il faudra faire, etc. Ce processus comporte également un risque d'erreur dans un contexte mondial extrêmement incertain. Un processus ouvert, transparent et démocratique de consultation et de débat concernant la politique, facilité par les compétences techniques locales, est vital pour de telles décisions.

Dans le chapitre 1, nous donnons une description générale de la situation des économies africaines avant la crise économique. Dans le chapitre 2, nous examinons d'un œil critique le diagnostic orthodoxe des causes de la crise ainsi que les principaux aspects des politiques prescrites. Bien que notre interprétation n'ait pas pour objet de défendre les politiques erronées du passé, elle met en perspective l'analyse de la

crise étant donné surtout le diagnostic faussé de l'analyse orthodoxe. Le chapitre 3 analyse les résultats de l'expérience d'ajustement en Afrique, et le chapitre 4 présente le moyen de progresser, en résumant ce qui semble être la perspective africaine naissante sur l'ajustement structurel.

# Chapitre 1

## CONTEXTE
## Évaluation des conditions initiales

Les économistes ont généralement identifié la « dépendance à l'égard de la voie » comme étant l'une des caractéristiques importantes du processus de développement — c'est-à-dire que le point de départ détermine en grande partie ce qui finit par se produire dans une économie. Il est de plus en plus évident que des différences mineures ( et peut-être fortuites ) des conditions ou événements de départ ( Hurwicz 1995 ) peuvent entraîner des écarts considérables au niveau de la qualité des résultats. En d'autres termes, la latitude qu'a une société d'entreprendre des changements, ainsi que l'orientation et l'ampleur de ces changements dépendent largement des conditions objectives qui règnent et de la multitude de facteurs sociopolitiques et institutionnels qui sont à l'origine de ces conditions.

Pour des économies données, les conditions initiales qui influent sur la croissance économique comprennent les niveaux de revenu par habitant, le développement du capital humain, la base de ressources naturelles, les niveaux et structures de production, le degré d'ouverture de l'économie et sa forme d'intégration dans le système mondial, le développement de l'infrastructure physique et les variables institutionnelles telles que la gouvernance, la propriété foncière, et les droits de propriété. On pourrait ajouter ici la nature du régime colonial et les dispositifs institutionnels qu'il a légués aux anciennes colonies, le

processus de décolonisation, et les intérêts et politiques économiques des maîtres coloniaux d'antan.

Une mauvaise définition de ces conditions initiales peut compromettre les initiatives politiques. Les politiques gouvernementales ne sont pas simplement des choix effectués sans tenir compte des conditions historiques ou socioéconomiques préalables. Qui plus est, il est important d'être sensible aux différences et similitudes des conditions initiales, si l'on veut éviter certaines des comparaisons désobligeantes faites aujourd'hui, ainsi que le volontarisme naïf qu'affichent les décideurs lorsqu'ils déclarent qu'un pays est en passe de devenir le « nouveau tigre » de l'Afrique. De telles comparaisons et autodescriptions irresponsables ne peuvent en effet que rendre plus coûteux le processus d'apprentissage auprès des autres, car elles le font démarrer sur un mauvais pied.

Les institutions de Bretton Woods ont défendu deux positions pas toujours compatibles sur les conditions initiales des économies africaines. Parfois elles ont indiqué comment les conditions initiales d'un certain nombre de pays africains étaient les mêmes, ou encore meilleures, que celles des pays asiatiques qui ont connu par la suite plus de réussite ; parfois elles ont soutenu, dans un mode de réflexion de type « retour vers le futur », que parce que les conditions de l'Afrique d'aujourd'hui sont comparables à celles des économies asiatiques d'il y a plus de 30 ans, l'Afrique est désormais prête pour un décollage du type asiatique.

Bien que l'analyse économique entraîne inévitablement des comparaisons entre régions ou entre pays, le choix des pays, périodes et statistiques appropriés à des fins de comparaison est souvent problématique. La comparaison entre deux pays ou régions, basée sur un instantané des conditions à un moment donné, peut être considérablement faussée. À titre d'exemple, bien que l'on puisse comparer la Fédération de Russie à de nombreux pays en développement sur le plan du revenu par habitant, ses capacités scientifiques et technologiques ne sont guère comparables à celles d'un quelconque pays en développement. De telles différences dans la qualité de la main-d'œuvre et les connaissances peuvent faire des différences énormes dans l'accélération du processus de croissance. Autre comparaison ( parfois complémentaire ) entre performances actuelles et passées, ou conditions initiales des pays. Nous insistons davantage sur cette dernière, tout en nous servant de comparaisons entre régions là où elles sont pertinentes.

Dans le présent chapitre, nous avons consacré beaucoup d'espace à raconter l'histoire économique postcoloniale, les conditions objectives et le contexte entourant l'élaboration des politiques. Cela donne une toile de fond pour un diagnostic valable de la crise africaine. L'analyse des conditions initiales met surtout l'accent sur la période précédant la crise — de l'indépendance au début des années 60 jusqu'à la fin des années 70.

## Conditions physiques

L'Afrique est un vaste continent qui présente d'énormes variations écologiques. Dans ce continent qui abrite certaines des plus grandes forêts ombrophiles du monde, on trouve également des espaces arides et semi-arides qui font l'objet d'importantes modifications climatiques périodiquement. Une telle diversité présente l'avantage de pouvoir soutenir une base agricole et un commerce intracontinental diversifiés. Toutefois, elle crée un gros besoin de recherche strictement localisée.

C'est en Afrique qu'on trouve la plus grande concentration de pays enclavés du monde. Étant donné la faiblesse de l'infrastructure générale et les modèles coloniaux de réseaux de communications, cette situation géographique aggrave les problèmes de développement de nombreux pays. Non seulement elle augmente les coûts de transport déjà élevés, mais encore elle met entre les mains de voisins côtiers des aspects vitaux des politiques d'un pays. Des crises dans les pays voisins peuvent imposer aux échanges de lourds frais de transactions financières, comme l'illustre le prix payé par le Malawi et le Zimbabwe après la guerre civile au Mozambique. Encore plus grave, la situation géographique augmente le niveau d'incertitude concernant l'investissement dans des pays africains donnés.

L'Afrique, du moins lorsqu'on la compare à l'Asie, demeure largement un continent avec des « excédents fonciers ». La dissémination de sa population sur une vaste distance est mise en évidence par une infrastructure physique fort peu développée. Killick ( 1995 ) a cité une étude réalisée par Ahmed et Rustagi ( 1987 ) selon laquelle en 1976, 11 pays de l'Afrique subsaharienne avaient une densité moyenne de routes de 0,05 km/km$^2$, comparativement à 0,35 km/km$^2$ au Bangladesh et à 0,41 km/km$^2$ en Inde et en Indonésie. L'étude a également montré qu'en moyenne 36 p. 100 des routes de ces pays étaient bitumées, contre 14 p. 100 dans les pays de l'Afrique subsaharienne. La détérioration de

l'infrastructure depuis lors a plus probablement creusé l'écart entre pays africains et asiatiques.

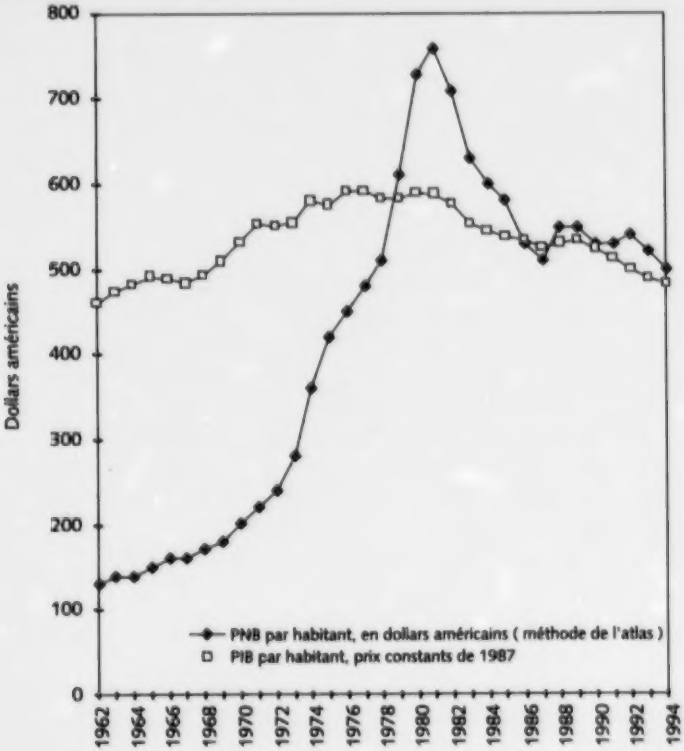
Dans de plus récentes tentatives en vue d'expliquer la performance de l'Afrique en matière de croissance et les reculs de l'investissement, des études ont conclu que l'inaccessibilité, les faibles infrastructures portuaires et la répartition improductive des ressources attribuable à un important patrimoine naturel constituent des entraves sérieuses à l'investissement et à la croissance. À titre d'exemple, Sachs et Warner ( 1996 ) ont estimé que ces facteurs représentent environ 1,2 p. 100 de la détérioration annuelle de la croissance. Dans une étude antérieure, Sachs et Warner ( 1995 ) démontraient que l'important patrimoine naturel a tendance à retarder la croissance à cause de la perte des effets induits résultant de la taille réduite du secteur des biens commercialisables restant. Bien que l'on puisse avancer des arguments légitimes concernant l'ampleur des effets négatifs des caractéristiques naturelles et physiques, ces études mettent l'accent sur les désavantages particuliers auxquels l'Afrique est confrontée à cause de ces caractéristiques.

## Capital humain

L'Afrique présente des niveaux très faibles de formation du capital humain, telle que mesurée par les niveaux d'alphabétisation et d'inscription scolaire. Un résultat remarquable du régime colonial en Afrique, en particulier lorsqu'on compare au régime colonial japonais en Corée, et même au régime colonial américain aux Philippines, c'est le niveau extrêmement faible de développement social, en termes d'indicateurs de la santé et de l'éducation.

Pour plusieurs indicateurs sociaux — espérance de vie, inscription dans les écoles secondaires, mortalité infantile et nombre d'habitants par médecin, ce n'est que dans les années 90 que l'Afrique a rejoint l'Asie. La situation de l'Afrique subsaharienne en 1990 était toutefois beaucoup plus critique que celle de l'Asie en 1965 en ce qui concerne les effectifs des écoles primaires et l'analphabétisme des adultes, qui étaient de 68 p. 100 et de 50 p. 100 en Afrique subsaharienne, contre 80 p. 100 et 35 p. 100 en Asie. En termes de taux de croissance, l'Afrique a réalisé les performances les plus spectaculaires dans le domaine de l'éducation ( comparé à la situation à l'indépendance ), mais on ne saurait nier que l'Afrique subsaharienne demeure la région où l'on trouve les taux d'analphabétisme les plus élevés, et le plus faible accès aux services de santé et aux services sociaux de base.

**Figure 1.** Revenu par habitant en Afrique subsaharienne, de 1962 à 1994




Source : Calculé à partir des disques de données de la Banque mondiale.
Note : PIB, produit intérieur brut ; PNB, produit national brut.

## Performance de l'économie

Pour comprendre l'expérience de l'ajustement en Afrique, un bref rappel historique des années qui ont précédé l'ajustement s'impose, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, il est important de dissiper l'idée selon laquelle le déclin des économies africaines est un syndrome postcolonial presque inéluctable, inhérent aux forces politiques et sociales africaines, et donc à la prise de décisions. Ce point de vue, au départ accrédité par le rapport Berg ( Banque mondiale 1981 ), est très répandu chez les politologues nord-américains qui ont effectué de nombreux travaux de

recherche pour expliquer quelque chose qui, en réalité, ne s'est jamais produit, c'est-à-dire que le rendement des économies africaines diminue depuis l'indépendance. Deuxièmement, il est important de rappeler cette expérience, non seulement en raison de la dépendance des économies à l'égard de la voie choisie, mais aussi parce qu'elle peut nous aider à identifier les sources possibles de croissance et à évaluer la durabilité de ces modèles de croissance si on veut les ressusciter aujourd'hui, comme le suggèrent les partisans de scénarios du type retour vers le futur en Afrique. Troisièmement, l'histoire des années précédant l'ajustement peut nous montrer les gains qui ont été obtenus, leur fragilité ou leur solidité en tant que bases de progrès plus poussés, les capacités qui ont été développées, et les enseignements à tirer des propres expériences de l'Afrique, autant d'éléments qui peuvent nous permettre de mieux comprendre la tâche qui nous attend. Enfin, dans la mesure où le coût et la vitesse de l'ajustement dépendent de la structure de l'économie et de la capacité d'adaptation sociale, développée pendant de nombreuses années avant l'ajustement, nous devons comprendre le degré de flexibilité ou de rigueur qu'une économie a acquis. Les « bonnes politiques » introduites dans l'ignorance la plus totale de ces conditions sont vouées à l'échec et peuvent même aggraver la situation.

L'histoire économique de l'Afrique postcoloniale est marquée par des taux de croissance assez respectables pendant près d'une décennie ( incluant quelques « miracles » dans plusieurs pays ), suivis d'un déclin consécutif à la crise pétrolière du milieu des années 70. De 1965 à 1974, la croissance annuelle moyenne du produit intérieur brut ( PIB ) par habitant était de 2,6 p. 100. À partir de 1974, elle a stagné ; à la fin des années 80, de nombreux pays africains affichaient un PIB par habitant inférieur à celui qu'ils avaient à l'indépendance. Cette courbe en forme de V renversé, dont le sommet se situe au milieu des années 70, est représentative de presque tous les indicateurs économiques, à l'exception de la production agricole. Des changements survenus dans le PIB par habitant ainsi que dans le produit national brut ( PNB ), déterminés par la méthode de l'Atlas de la Banque mondiale, indiquent clairement que le revenu par habitant a augmenté jusqu'aux environs de 1980 et qu'il n'a cessé de diminuer par la suite ( figure 1 ). Pourtant, le rapport Berg ( Banque mondiale 1981 ) était essentiellement fondé sur la prémisse d'un déclin postcolonial, même s'il concédait, d'assez mauvaise grâce, que les économies africaines avaient enregistré des augmentations par habitant dans la période postcoloniale.

Le tableau 1 donne une meilleure image de la détérioration de la performance africaine depuis les années 80, en termes relatifs et absolus. Les pays de l'Afrique subsaharienne ont connu une croissance modeste, mais jamais spectaculaire selon les normes d'autres régions en développement, au cours des deux décennies qui ont suivi l'indépendance ( tableaux 1 et 2 ). Leur rendement s'est détérioré de façon constante par la suite, même par rapport à leur rendement antérieur. Des comparaisons avec le reste du monde, notamment d'autres pays en développement, mettent également en évidence les faibles résultats de la région. Toutefois, si l'on considère tous les pays ensemble et si l'on prend des moyennes décennales, on cache les différences entre les divers pays, les variations annuelles et la performance du revenu par habitant. Dans l'ensemble, la performance économique ( telle que mesurée par le PIB par habitant ) a été faible et de plus en plus mauvaise, en particulier depuis la fin des années 70. Comme l'ont remarqué Collier et Gunning ( 1997 ), le PIB par habitant a baissé de 1,3 p. 100 par an dans les années 80, soit 5 points de pourcentage en deçà de la moyenne de l'ensemble des pays en développement à faible revenu. Cette détérioration était encore pire entre 1990 et 1994, où elle était de 1,8 p. 100 par an, creusant davantage l'écart par rapport aux autres pays en développement, qui a atteint 6,2 points de pourcentage. Bien entendu, malgré les réformes, il faudra encore beaucoup d'années pour que l'Afrique subsaharienne retrouve sa modeste performance de la période qui a suivi l'indépendance.

**Tableau 1.** Croissance annuelle moyenne du PIB par habitant dans les régions et pays du monde, de 1960 à 1991

| | Croissance annuelle moyenne ( % ) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1960-1969 | 1970-1979 | 1980-1991 | 1960-1991 |
| Afrique subsaharienne | 1,2 | 1,6 | -0,6 | 0,6 |
| Pays en développement | 1,9 | 2,3 | 0,0 | 1,3 |
| Amérique latine et Caraïbes | 2,2 | 2,3 | -0,8 | 1,0 |
| Afrique du Nord, Moyen-Orient et Asie | 2,9 | 4,0 | 2,3 | 2,8 |
| Pays de l'OCDE | 4,2 | 2,6 | 1,6 | 2,7 |
| Monde | 2,4 | 2,4 | 0,3 | 1,6 |

Source : Nissanke ( 1997 ).
Note : PIB, produit intérieur brut ; OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques.

**Tableau 2.** Performance économique de l'Afrique, de 1965 à 1994

| Indicateur | Performance ( % ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1965-1973 | 1974-1979 | 1980-1985 | 1986-1993 | 1990-1994 |
| Taux de croissance démographique | 2,7 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Taux de croissance du PIB ( moyenne ) | 5,7 | 3,5 | 1,8 | 2,5 | 1,9 |
| Taux de croissance du PIB par habitant ( moyenne ) | 3,0 | 0,7 | -1,1 | -0,5 | -1,1 |
| Taux de croissance de la production agricole ( moyenne ) | 2,7 | 3,0 | 1,5 | 2,7 | 2,1 |
| Taux de croissance de la production manufacturière ( moyenne ) | 7,3 | 6,7 | 5,2 | 2,5 | 1,3 |
| Investissement — PIB ( moyenne ) | 16,5 | 20,9 | 16,3 | 15,6 | 15,3 |
| Taux de croissance de l'investissement ( moyenne ) | 9,6 | 6,9 | -4,8 | 1,2 | 0,8 |
| Épargne — PIB | 16,2 | 19,7 | 14,9 | 13,8 | 12,7 |
| Taux de croissance des exportations ( moyenne ) | 8,2 | 2,6 | 0,4 | 3,0 | 0,6 |
| Taux de croissance des importations ( moyenne ) | 7,4 | 6,2 | -2,4 | 0,7 | 0,4 |
| Solde budgétaire — PIB | n.d. | -5,4 | -9,0 | -8,7 | -4,8 |
| Balance des ressources | 1,0[a] | -3,6[b] | -2,8 | -3,5[c] | -1,6 |
| Taux d'inflation ( moyenne ) | 5,8 | 13,8 | 18,8 | 21,7 | 27,2 |

Source : Banque africaine de développement ( 1994 ).
Note : PIB, produit intérieur brut ; n. d., non disponible.
[a] 1965.
[b] 1975-1979.
[c] 1986-1990.

Ainsi, la performance des pays africains est non seulement pire que celle des pays asiatiques au cours des 15 dernières années, mais aussi pire qu'avant — les pays africains doivent cependant répéter leur performance antérieure s'ils ne veulent pas être condamnés aux mesures ridiculement faibles de « succès » établies par les institutions financières internationales qui cherchent si désespérément à prouver l'utilité de leurs prescriptions. Cela dit, il faut examiner la bonne performance du passé d'un œil critique, car même si elle peut être reproduite aujourd'hui, elle pourrait avoir des caractéristiques telles qu'elle ne serait pas soutenue. En effet, pour comprendre pourquoi la performance a diminué, il est important de comprendre les caractéristiques dynamiques qui ont fait que la « bonne performance » de la période qui a suivi l'indépendance n'a pas été soutenue.

## Traits caractéristiques

Il convient d'examiner plusieurs caractéristiques de la performance « d'avant la crise » afin de mettre en lumière aussi bien les grandes potentialités de l'Afrique que les limites intrinsèques des politiques poursuivies dans la période précédant les programmes d'ajustement structurel. Ces caractéristiques soulignent également le fait que toute stratégie d'ajustement qui n'aborde pas ces questions est loin d'être appropriée, et peut au mieux reproduire la « bonne performance » entachée d'imperfections du passé.

### EXTRÊME DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES CONDITIONS EXTÉRIEURES

L'une des caractéristiques initiales notables des économies de l'Afrique subsaharienne est l'extrême dépendance de la performance économique à l'égard de l'environnement extérieur. Voici trois aspects de l'environnement extérieur ( c'est-à-dire hors du contrôle des décideurs ) :

- les facteurs liés au commerce ( termes de l'échange et instabilité des marchés des exportations africaines ) ;
- les conditions climatiques ( notamment la sécheresse ) ;
- les guerres et conflits civils qui sévissent sur le continent.

La plupart des pays africains ont conservé un héritage important du colonialisme : des recettes d'exportation axées sur quelques produits primaires qui sont très vulnérables aux termes de l'échange exogène et aux conditions de la demande. Les économies africaines sont lourdement tributaires du secteur primaire, parfois enclavé, pour les recettes en devises et les recettes publiques. Il n'est donc pas surprenant qu'une étude maintes fois citée ( Wheeler 1994 ) ait établi un lien très étroit entre les fluctuations des prix à l'exportation et la performance économique moyenne tout au long de la période précédant la crise, après l'indépendance. La performance relativement bonne de l'économie a eu lieu pendant « les années dorées du capitalisme », au cours desquelles les économies florissantes des pays développés fournissaient des marchés sans cesse en expansion aux produits primaires africains. Collier et Gunning ( 1997 ) ont souligné que, à bien des égards, depuis 1980, période durant laquelle le déclin africain a été le plus prononcé, les termes de l'échange se sont détériorés davantage en Afrique que dans d'autres régions.

Même si les termes de l'échange ne s'étaient pas détériorés davantage en Afrique qu'ailleurs, les structures de production particulièrement

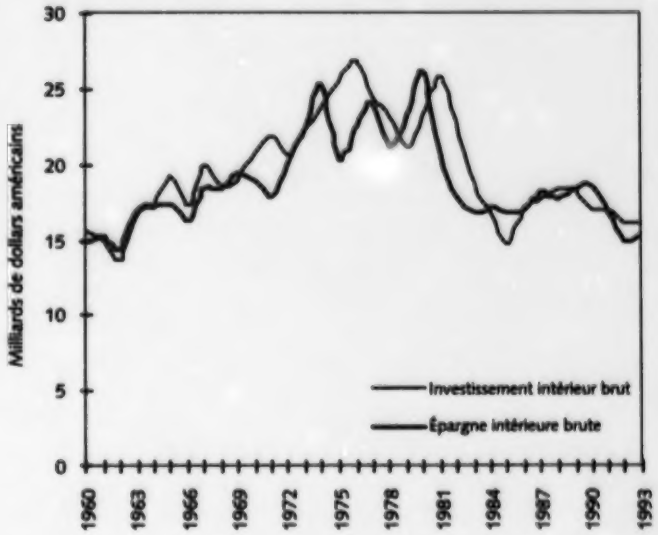
faibles et la dépendance excessive de l'économie à l'égard de quelques produits seulement auraient permis à n'importe quel choc négatif d'avoir des effets démesurément préjudiciables sur l'Afrique. L'étude de Wheeler ( 1994 ) incluait les variables explicatives suivantes : les variables politiques ( le taux de change réel, un indicateur des pratiques de répartition des importations, et une mesure de la capacité à préserver l'équilibre des comptes commerciaux ) et les facteurs externes ( pluviométrie, violence, termes de l'échange, aide extérieure, envois de fonds des travailleurs migrants, stabilité des recettes d'exportations et diversification des exportations ). Les variables extérieures en tant que groupe occupaient une place prépondérante. Ces dernières années, l'ajustement n'ayant pas donné les résultats escomptés, d'autres études en sont arrivées presque à la même conclusion. Il ne faut pas oublier cette dépendance des succès et des tentatives économiques de l'Afrique à l'égard des facteurs externes, car tant que les exportations africaines ne seront pas considérablement diversifiées et ancrées sur une base de production solide et mieux articulée, les facteurs externes continueront de jouer un rôle déstabilisateur.

Les conditions extérieures qui ont rudement éprouvé de nombreuses économies africaines sont les sécheresses des années 1973-1974 et 1984-1985 ainsi que les troubles publics de plus en plus nombreux dans plusieurs pays. Ces conflits, qui prennent la forme de guerres civiles prolongées, d'émeutes et d'agitation sociale, ont provoqué la plus importante crise de réfugiés au monde. Le conflit s'est étendu de diverses façons aux pays voisins : accroissement du nombre de réfugiés, rupture des infrastructures et liens commerciaux, et détérioration de l'image de l'Afrique. La crise a accentué le climat d'incertitude et canalisé l'énergie de nombreux États africains, qui s'efforcent d'abord de survivre et de maintenir l'ordre public plutôt que de mettre l'accent sur le développement à plus long terme. Même les étrangers solidaires de l'Afrique se sont retrouvés en train de consacrer une part de plus en plus grande de leur aide à des activités humanitaires. En l'absence de paix, il ne peut y avoir de développement économique important.

### FAIBLESSE DE L'INVESTISSEMENT ET DE L'ÉPARGNE

Bien que les nouvelles théories de la croissance nous rappellent les nombreux déterminants de la croissance économique autres que le capital physique, l'investissement dans ce genre de capital reste l'un des déterminants les plus forts de la croissance économique. Les tendances de la

**Figure 2.** Épargne intérieure brute et investissement intérieur brut en Afrique, de 1960 à 1993




Source : Calculés à partir des disques de données de la Banque mondiale.

part de l'investissement en disent long sur l'histoire africaine et expliquent en grande partie le déclin relatif du continent. Entre 1965 et 1980, les niveaux d'investissement en Afrique se sont accrus et soutenaient avantageusement la comparaison avec ceux d'autres régions en développement, notamment les régions à économie non planifiée. Il est important de noter que, jusqu'en 1975, le gros de l'investissement était financé par l'épargne intérieure ; ainsi, l'épargne et l'investissement étaient assez étroitement liés au cours de cette période ( figure 2 ). Cette capacité nationale à financer des niveaux d'investissement relativement élevés, du moins lorsqu'on les voit de la position avantageuse actuelle, doit être présente à l'esprit au moment où les pays africains envisagent de mobiliser des ressources pour leur développement futur.

Deux caractéristiques du processus d'investissement dans l'Afrique après l'indépendance méritent d'être notées. La première, c'est que le gros de l'investissement privé dans la période coloniale était dominé par les étrangers. La classe capitaliste locale était quasiment absente partout,

exception faite d'une poignée de pays africains. À la veille de l'indépendance, les pays ont été frappés par des fuites de capitaux et des désinvestissements, peut-être par crainte des gouvernements nationalistes entrants. Après l'indépendance, malgré l'éventail de mesures d'incitation introduites par les gouvernements africains ( cofinancement, protection, exonérations fiscales temporaires, lois restrictives sur le travail, etc. ), il y avait encore un frein à l'investissement ( étranger ) privé. C'est en partie la réponse à cette entrave, ainsi que la faiblesse et la naissance de capitalistes indigènes, qui ont poussé la plupart des gouvernements africains vers l'option « étatiste » tant décriée. La plupart des gouvernements africains se sont lancés dans la production simplement pour combler le besoin de financement. En Afrique, il y a eu très peu de nationalisations en dehors du secteur minier, et bon nombre des industries appartenant à l'État ont été créées par les nouveaux gouvernements eux-mêmes. Il n'est donc pas surprenant que l'investissement public ait joué un rôle de premier plan dans la croissance de l'investissement global en Afrique. Cet investissement du secteur public s'est rapidement accru pour remplir les objectifs de transformation socioéconomique et de diversification après l'indépendance. L'investissement dans les écoles publiques, les routes, les hôpitaux et les industries s'est rapidement accru. Après les grands chocs extérieurs du milieu des années 70, de tels niveaux d'investissement n'étaient plus soutenables. Dans certains pays, l'investissement s'est totalement effondré, tandis que d'autres ont réussi à soutenir la tendance grâce à des emprunts extérieurs ; en conséquence, ces pays ont rapidement accumulé une dette extérieure.

L'autre caractéristique de l'investissement est la faible réponse des capitaux nationaux. Certes, les premières années, ces capitaux n'étaient pas énormes. Cependant, si l'on en juge par l'ampleur citée des fuites de capitaux, les capitaux nationaux représentaient par la suite un montant considérable d'excédents pouvant être transformés. Selon les estimations, en 1990, 37 p. 100 des richesses de l'Afrique avaient fui du continent ( Collier et Gunning 1997 ). Il est donc important de savoir quels sont les facteurs qui sous-tendent la faible réponse des capitaux nationaux. L'un de ces facteurs était l'hostilité des gouvernements africains vis-à-vis des capitaux nationaux, même lorsqu'ils voulaient attirer des capitaux étrangers. Apparemment, les gouvernements se fondaient sur l'hypothèse selon laquelle, bien que les capitaux étrangers n'aient pas de prétentions politiques, les capitaux locaux seraient censés faire valoir de telles prétentions et menaceraient donc les positions

politiques de l'élite dirigeante. Ainsi, même dans les pays où l'idéologie officielle était favorable au capitalisme, les capitaux nationaux demeuraient suspects aux yeux de l'élite politique. En conséquence, les investisseurs africains potentiels ( dont la plupart avaient fait fortune grâce à des « rentes » du gouvernement et à des pratiques corrompues dans l'administration ) ont préféré en toute logique garder la majeure partie de leurs richesses à l'étranger par souci de sécurité. Les responsables de l'élaboration de stratégies destinées à encourager les entrepreneurs nationaux à investir en Afrique doivent tenir compte de ce point concernant les tensions et suspicions permanentes entre les milieux d'affaires et l'élite dirigeante, une relation caractérisée davantage par les rivalités que par le partenariat.

## LACUNES DANS L'INDUSTRIALISATION[1]

La quasi-totalité des pays de l'Afrique subsaharienne ont effectué leur première tentative d'industrialisation dans les années 60 et 70. Les pays africains, exception faite de l'Afrique du Sud et du Zimbabwe ( qui était alors la Rhodésie ), avaient raté le coche lors de l'industrialisation par le remplacement des importations, qui a eu lieu en Amérique latine et en Inde sous la « protection naturelle » de la Crise de 1929 et de la Seconde Guerre mondiale. Mkandawire ( 1988 ) a examiné comment l'industrialisation de l'Afrique a été déphasée par rapport aux tendances universelles pendant la majeure partie du siècle. Fait peu surprenant, à l'indépendance, l'Afrique subsaharienne était la partie la moins industrialisée du monde. Même dans les pays africains les plus industrialisés, tels que le Kenya et la Zambie, la part de l'industrie dans le PIB a chuté en deçà des « normes de Chenery » — autrement dit, leur taux d'industrialisation était inférieur à celui que laissaient présager leur revenu par habitant et la taille de leur population.

Il n'est donc probablement pas surprenant que les nationalistes aient tellement insisté sur la promotion de l'industrialisation, qui était perçue comme partie intégrante du programme de développement et devait faciliter la transformation d'économies essentiellement agricoles en économies industrielles modernes. On s'attendait à ce que la part de l'industrie dans l'économie augmente, crée des possibilités d'emploi, relève les niveaux de productivité et augmente les revenus et le niveau de vie de la majorité de la population. L'opinion prépondérante d'alors était qu'une

[1] Cette section s'inspire largement de Wangwe et Semboja ( 1998 ).

telle industrialisation découlerait d'une politique industrielle délibérément conçue pour diversifier la base de production, encourager l'investissement et faciliter l'acquisition de nouvelles technologies.

Bien que l'instrument clé fut le remplacement des importations, il faut noter qu'il y avait toujours la quête implicite ou explicite de diversification des exportations pour abolir les structures d'exportation héritées, basées sur une monoculture. L'autarcie n'a jamais été l'objectif politique d'un gouvernement africain quelconque, et le remplacement des importations n'a jamais été une fin en soi. On s'attendait à ce que l'industrialisation ( d'abord l'industrialisation par le remplacement des importations ) provoque une restructuration du secteur essentiellement axé sur l'exportation de produits primaires en un secteur d'exportations beaucoup plus diversifié, dans lequel les exportations de produits industriels joueraient un rôle de plus en plus important. Après tout, le bon sens populaire voulait que les exportations industrielles soient associées à des produits dynamiques impliquant une spécialisation et une formation technique. Il faut également rappeler la conviction très répandue selon laquelle les problèmes de balance des paiements allaient de pair avec la détérioration des termes de l'échange. Si les biens industriels importés pouvaient plutôt être produits au niveau local, on atténuerait les effets des termes de l'échange défavorables, et à la longue on les améliorerait effectivement en écartant la structure des exportations des biens dont les termes de l'échange avaient tendance à décliner depuis longtemps. La production de biens qui étaient autrefois importés s'accompagnait de l'importation de biens d'équipement et de biens intermédiaires nécessaires pour maintenir des niveaux souhaités d'utilisation des capacités. On peut relever trois conséquences de ce phénomène. Premièrement, les niveaux de production souhaités ne pouvaient être maintenus que si des niveaux suffisants d'intrants importés étaient maintenus. Cela laissait entendre que les recettes en devises devaient satisfaire les besoins d'intrants importés pour maintenir le fonctionnement de l'économie aux niveaux souhaités. Deuxièmement, les opérations et investissements industriels n'étaient pas forcément associés à des relations solides avec le reste de l'économie. Bien que la technologie sous forme de biens d'équipement ait été incorporée dans les importations, très peu d'efforts étaient consacrés à la formation technique. Troisièmement, dans la mesure où les importations se composaient de biens essentiels à la production et à l'investissement, l'incapacité de se procurer les devises

nécessaires à l'acquisition continue de ces biens entraînait le sous-emploi des capacités et le déclin de l'économie.

Avec les hauts niveaux de protection effective des marchés intérieurs, le secteur industriel est devenu exclusivement introverti, sans incitations ni obligations pour se tourner vers l'exportation. Nombre d'entreprises inefficaces ont pu tirer d'énormes profits du marché intérieur, tout en fonctionnant à des niveaux assez faibles d'utilisation des capacités. Cela étant, de telles entreprises ne voyaient aucune raison de prendre les risques inhérents aux marchés compétitifs des exportations. Outre la transformation minimale des ressources naturelles locales, seules quelques activités industrielles promues pendant cette période se sont développées et sont devenues pleinement compétitives. Les activités à valeur ajoutée axées sur l'exportation qui ont fait fonctionner de nombreuses économies dynamiques en développement ( telles que celles des pays de l'Asie du Sud-Est ) brillent par leur absence en Afrique subsaharienne. En dépit des salaires peu élevés, seules quelques activités à forte intensité de main-d'œuvre ciblées sur les marchés mondiaux se sont implantées en Afrique. Les relations interindustrielles locales restent minimales et sont superficielles pour la plupart. Le niveau technologique des activités industrielles existantes demeure généralement faible.

Il ressort de tout cela que, bien que l'objectif déclaré de l'industrialisation ait été la diversification des exportations pour y inclure plus de biens de forte élasticité par rapport au revenu, l'industrialisation par le remplacement des exportations, telle qu'on l'a appliquée dans la majeure partie de l'Afrique, ne comportait aucune stratégie prévoyant un passage progressif à une plus grande accentuation des exportations ou un accès à la technologie. C'est cette absence de stratégie pour la compétitivité en matière d'exportation, plutôt que le remplacement des importations, qui est au cœur du problème de l'industrialisation en Afrique. Ce qui a finalement pénalisé l'Afrique, c'est l'espoir naïf que l'industrie se transformerait toute seule d'une manière ou d'une autre, pour réaliser la diversification des exportations sans mesures explicites pour la pousser dans cette direction.

Il faut toutefois souligner que ces essais d'industrialisation n'ont pas été entièrement vains. On peut soutenir, comme on l'a fait pour l'Amérique latine ( quoique peut-être avec moins de force ), que ce serait une simplification trompeuse que d'affirmer que la politique industrielle de remplacement des importations n'a rien laissé derrière elle, si ce n'est

des usines industrielles démodées et des entrepreneurs à la recherche de l'avantage personnel, incapables de fonctionner dans un environnement international compétitif. Des capacités techniques ont été acquises, des compétences humaines ont été renforcées grâce à des mécanismes d'apprentissage nombreux et largement répandus, et des entreprises et des industries ont pu se moderniser et se valoriser de façon considérable. Par ailleurs, il est important de noter que les industries qui s'aventurent maintenant dans les marchés des exportations ne sont pas les nouvelles industries créées par les programmes d'ajustement structurel, mais celles qui ont été érigées au cours du remplacement des importations. Même les industries nouvellement privatisées exploitent les compétences de gestion et les compétences techniques acquises lors de la phase d'industrialisation par le remplacement des importations. Le malheur de l'Afrique est venu du fait que les nouvelles politiques, mues par une aversion idéologique de la propriété publique et une mauvaise interprétation totale des origines de l'industrialisation par le remplacement des importations, ont jeté le bébé avec l'eau du bain, comme le dit l'expression.

## FAIBLESSE DE LA PERFORMANCE AGRICOLE

L'agriculture était le talon d'Achille de la performance de l'économie postcoloniale. De 1961 à 1994, l'Afrique était la seule parmi les principales régions en développement à subir une baisse de ses niveaux de production alimentaire par habitant. Cette baisse a été en grande partie imputée à des politiques qui favorisaient l'industrie ou l'urbanisation au détriment de l'agriculture. Ces politiques se traduisaient par des termes défavorables de l'échange de faibles réseaux de distribution en milieu rural à cause des monopoles d'État, de mauvaises infrastructures agricoles, etc. L'ajustement devait inverser cette tendance à la baisse, d'abord en « ajustant les prix » par la libéralisation des marchés et la dévaluation des monnaies pour favoriser les biens commercialisables, qui étaient essentiellement agricoles.

Il faut noter, entre parenthèses, que tout comme pour l'ensemble de l'économie, la performance agricole n'était pas uniformément faible dans tous les pays ou durant toute la période qui a suivi l'indépendance. En fait, jusqu'en 1970-1971, la tendance de la production par habitant était à la hausse. Des études citées par Delgado ( 1996 ) indiquaient que, de 1965 à 1973, la productivité de la main-d'œuvre et celle des terres se sont accrues, la première de façon plus marquée que la seconde. Dans l'ensemble de la sous-région, la productivité totale des facteurs s'est

accrue de 1,4 p. 100 en moyenne dans les années 60, mais a commencé à stagner au début des années 70. Cela dit, la performance agricole en Afrique, même avant les crises des années 70, laissait grandement à désirer.

Bien qu'il y ait eu un large consensus sur le fait que les politiques étatiques négligeaient l'agriculture, les analystes ne s'entendent pas du tout sur le caractère de cette négligence et ses justifications politiques. En conséquence, il y a des désaccords sur les mesures correctives à prendre. Comme nous l'avons noté dans les approches « basées sur les prix », la suppression de facteurs susceptibles d'entraîner une distorsion des prix devait entraîner de meilleures incitations pour les producteurs agricoles. Cela devait, à son tour, provoquer une réaction suffisante de l'offre pour inverser la tendance à la baisse des niveaux de production agricole par habitant. Les critiques de cette approche ont mis en évidence le fait que l'ensemble des réactions de l'offre dans le domaine agricole était trop faible pour produire le type de réaction de l'offre qu'attendent les partisans de l'approche basée sur les prix. Cependant, les critiques ont confondu les prix officiels avec les prix réels payés par les consommateurs et aux producteurs. Les marchés parallèles étaient si répandus en Afrique que la libéralisation n'aurait probablement pas produit un éventail radicalement différent de prix relatifs. La question que cela aurait dû soulever est la suivante : pourquoi, malgré les prix favorables ( en particulier pour les cultures vivrières ), la production alimentaire était-elle si faible en Afrique ?

Dans leurs rapports avec l'agriculture, les gouvernements africains n'étaient pas simplement des prédateurs. Il serait plus précis de dire que leurs politiques étaient ambivalentes et parfois tout à fait contradictoires. Parallèlement à l'extraction de surplus grâce aux taxes à l'exportation et au comportement monopsoniste de leurs offices de commercialisation, les gouvernements africains ont transféré des ressources dans les zones rurales par l'intermédiaire de subventions à l'achat d'intrants et de subventions au crédit, de dépenses sociales, du développement de l'infrastructure, de services de vulgarisation, etc. Les États dont le revenu dépendait de rentes minières n'avaient tout simplement pas besoin des surplus provenant des zones rurales. Ainsi, bien que l'agriculture ait subi les effets de la répartition improductive des ressources du développement des minéraux, ou des termes défavorables de l'échange, elle pouvait également bénéficier d'allocations considérables de ressources provenant du secteur minier. L'allocation de ces ressources était souvent

guidée par des soucis de redistribution, ce qui explique en partie pourquoi elles n'ont donné que de faibles niveaux de production.

L'ambivalence et les contradictions des politiques étatiques reflétaient nombre de facteurs souvent voilés par les interprétations simplistes liées à la recherche de l'avantage personnel et à la tendance à favoriser les villes. Ces facteurs sont notamment l'égalitarisme spatial qui a inspiré la fixation des prix dans tout le territoire, les rapports patronaux-clientélistes qui ont placé des intérêts ruraux dans le programme national, les impératifs de cohésion nationale, les préoccupations liées au développement concernant l'augmentation de la productivité rurale, les subventions alimentaires pour les populations urbaines, et les besoins de financement de l'État.

À la fin des années 70, l'agriculture africaine avait accompli peu de progrès relativement à l'utilisation de facteurs de production tels que l'irrigation, les engrais et le matériel agricole. Peu de démarches avaient été entreprises afin de sensibiliser le secteur aux signaux des marchés. À côté de l'insistance trop appuyée sur l'industrialisation, le fait que l'on n'ait pas accordé suffisamment d'attention à l'élaboration d'une politique destinée au secteur agricole explique probablement en grande partie la stagnation. Nous reviendrons sur les explications de la faible performance dans les deux chapitres suivants.

## Développement social

La plupart des mutations sociales spectaculaires qu'a subies l'Afrique depuis l'indépendance ont continué malgré la stagnation économique. Le continent a connu d'importants changements démographiques, notamment une augmentation marquée des niveaux d'urbanisation. Les niveaux d'alphabétisation sont plus élevés aujourd'hui qu'ils ne l'étaient à l'indépendance. De nouvelles classes sociales sont apparues à la suite de l'indigénisation de l'administration africaine et de l'industrialisation naissante. Les centres urbains sont devenus d'énormes bassins de créativité culturelle, de nouveaux conflits et de nouvelles alliances.

Des investissements considérables ont été consacrés au secteur social, en particulier à l'éducation, pour contrer l'héritage colonial de l'Afrique qui est celui de région du monde la plus attardée en matière d'éducation. Ces investissements sociaux ont entraîné une amélioration impressionnante des niveaux d'éducation et d'alphabétisation. De 1965 au milieu des années 80, les inscriptions à l'école primaire sont passées de 41 p. 100 à 68 p. 100 de la population d'âge scolaire. Un groupe de

professionnels a été formé pour administrer les États postcoloniaux. Cependant, en dépit de ces réalisations, les indicateurs de la santé et de l'éducation étaient classés loin derrière ceux des autres pays en développement.

En outre, malgré les efforts considérables déployés dans le domaine de l'éducation et l'augmentation marquée des effectifs des établissements d'enseignement supérieur ( tableau 3 ), après une vingtaine d'années d'efforts, le nombre d'élèves inscrits reste bien inférieur à celui des autres pays en développement. Pour certains pays, le développement pendant la période d'exécution du programme d'ajustement structurel affiche des taux d'expansion inférieurs à la croissance démographique, ce qui implique une baisse des niveaux d'inscription par rapport à la population.

Quels que soient les calculs, il est assez clair que la capacité sociale de l'Afrique pour un développement industriel, une transformation structurelle et une absorption technologique rapides n'est pas renforcée par les niveaux extrêmement bas de développement d'une main-d'œuvre technique et scientifique, et que les niveaux actuels d'inscription sont bien loins de ce dont l'Afrique a besoin ( tableau 4 ).

**Tableau 3.** Effectif des établissements d'enseignement supérieur dans un échantillon de pays africains, de 1960 à 1990

| | Total ( milliers ) | | | | | Croissance annuelle moyenne ( % ) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1960 | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1960-1980 | 1980-1985 | 1985-1990 |
| Côte-d'Ivoire | 0,3 | 4,4 | 19,6 | 20,5 | 24,2 | 23,2 | 0,8 | 3,4 |
| Éthiopie | 0,9 | 4,5 | 14,4 | 27,3 | 34,1 | 14,9 | 13,7 | 4,5 |
| Ghana | 1,5 | 5,4 | 15,5 | 17,0 | 19,0 | 12,4 | 1,9 | 2,2 |
| Kenya | 1,0 | 7,8 | 13,0 | 21,8 | 33,0 | 13,7 | 10,9 | 8,7 |
| Sénégal | 1,4 | 5,0 | 13,6 | 13,4 | 19,0 | 10,4 | -0,4 | 7,3 |
| Soudan | 4,0 | 14,3 | 28,8 | 37,4 | 75,0 | 10,4 | 5,4 | 15,0 |
| Tanzanie | – | 2,0 | 4,1 | 4,9 | 5,3 | – | 3,5 | 1,6 |
| Togo | – | 0,9 | 4,8 | 5,5 | 8,0 | – | 3,0 | 7,8 |
| Zimbabwe | 0,3 | 5,0 | 8,3 | 30,8 | 49,4 | 18,1 | 29,9 | 9,9 |

Source : Calculés d'après la Banque mondiale ( 1988 ).

**Tableau 4.** Effectif des établissements d'enseignement supérieur en Afrique et ailleurs dans le monde ( par 100 000 )

| | Effectif total | Sciences naturelles | Génie | Sciences médicales |
|---|---|---|---|---|
| Afrique ( moyenne ) | 89,18 | 13,36 | 9,30 | 7,00 |
| Amérique du Sud ( revenu intermédiaire moyen ) | 147,96 | 74,55 | 230,86 | 151,73 |
| Pays de l'OCDE ( moyenne ) | 2 392,51 | 214,19 | 369,25 | 260,73 |

Source : Brautigam ( 1996 ).
Note : OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques.

## Différentiation sociale

Un changement social important a été la différentiation sociale entre Africains, un phénomène que l'effet égalisateur du colonialisme avait jugulé ou passé sous silence. Vers le milieu des années 70, un grand nombre d'études commencèrent à laisser entendre que la croissance économique en Afrique postcoloniale était allée de pair avec une iniquité croissante. Les nationalistes qui avaient déclaré qu'il n'y avait pas de classes dans leur société se retrouvèrent bien vite à la tête de sociétés dans lesquelles les classes étaient devenues de plus en plus marquées. L'industrie était fortement concentrée dans une ou deux conglomérations urbaines, à l'instar de l'infrastructure moderne. Là où « région » était synonyme d'« ethnicité », un tel développement inégal ne pouvait qu'attiser les conflits ethniques. Cette iniquité existait non seulement suivant la classe, l'ethnie et la région, mais aussi suivant le sexe. L'emploi dans le secteur structuré moderne continuait d'être largement dominé par les hommes. Bien que les femmes soient demeurées les principales productrices agricoles, les mutations sociales dans le secteur agricole, en particulier la mercantilisation, tendaient à les défavoriser. Les services de vulgarisation ainsi que les pourvoyeurs de nouvelles technologies et de facteurs de production visaient davantage les producteurs de sexe masculin, même si les décisions au niveau de l'exploitation étaient entre les mains des femmes.

Malgré cette différentiation sociale croissante, une certaine fluidité dans l'articulation des intérêts ( qu'il s'agisse de classe ou d'intérêts économiques ) permettait une plus grande flexibilité que certaines analyses courantes dans la prise de décisions. Elle explique également la

confusion et les directions opposées de la prise de décisions africaine, qui battent en brèche l'essentiel de la reconstruction réductionniste de la prise de décisions en Afrique.

## Structure politico-économique générale

La structure politico-économique est probablement la partie la plus difficile du puzzle de l'économie africaine. La formation de classes et d'intérêts en Afrique a fait couler beaucoup d'encre. Au niveau national, il est clair que les rapports entre l'État et la société étaient plutôt fluides au départ. La plupart des classes sociales ou groupes d'intérêt auxquels on attribue généralement certaines politiques dans les formulations plus déductives de la prise de décisions en Afrique n'existaient tout simplement pas à l'indépendance, et ont été engendrés par le processus qu'ils ont soi-disant initié. Il est vrai qu'une fois que ces groupes participaient à certaines activités économiques, ils avaient tendance à les défendre âprement.

Il est également important de noter que malgré leur rhétorique et leurs déclarations portant sur des versions idiosyncrasiques du « socialisme », les économies africaines restaient en grande partie des économies de marché comportant divers niveaux de contrôle et de « distorsions ». Certaines descriptions d'économies africaines portent à croire qu'il s'agit d'économies à planification centrale ( du type Europe de l'Est ), dans lesquelles l'État contrôle totalement tous les marchés. Cette idée est fausse. Par penchant idéologique, héritage institutionnel et intérêt de classe, on ne saurait dire d'aucun dirigeant africain — pas même des dirigeants afro-marxistes — qu'il visait quoi que ce soit de semblable aux économies à planification centrale qui existaient bien à l'époque. Si certains marchés ne fonctionnaient pas, ce n'était pas toujours parce que l'État les avait « supprimés » afin qu'ils puissent émerger avec la fin de la répression étatique. Il était fréquent que de tels marchés ne se développent jamais, ou qu'ils se développent mais soient monopolisés par une entité publique ou privée.

Il ne faut pas oublier que les déclarations officielles de « plans de développement détaillés » ne signifiaient pas l'institutionnalisation de la planification réelle. La portée de l'État était limitée, ce qui lui valait des épithètes tels que « État trop dispersé », « État mou », et « Léviathan boiteux ». Une des conséquences de tout cela, c'est que la libéralisation a été beaucoup moins perturbante en Afrique que dans les économies d'État, et l'existence de nombreux marchés — structurés et non

structurés, ou parallèles — explique le fait que la libéralisation ait eu des effets marginaux sur l'émergence, la résurgence ou l'efficience des marchés dans la majeure partie de l'Afrique. Il n'est pas surprenant que la libéralisation n'ait pas entraîné les retournements de situation espérés ou les catastrophes qui frappent actuellement l'ancienne Union soviétique.

## Changements politiques

Si les mouvements nationalistes avaient pris le pouvoir sur la base de plates-formes essentiellement démocratiques ( et populistes ), leurs régimes n'étaient ni démocratiques ni populistes, du moins lorsqu'on les compare aux gouvernements de l'Amérique latine, et ils ne pouvaient être accusés d'adhérer à des politiques macropopulistes. La croissance économique se produisait souvent sous l'égide d'un régime monopartite ou militaire. Le pouvoir était concentré dans les mains d'une petite élite instruite, qui très vite s'est isolée du reste de la population. Le tournant autoritaire pris par les politiques nationales a compromis les coalitions politiques qui avaient soutenu les mouvements nationalistes. Il a également sapé toute responsabilité de l'État vis-à-vis des citoyens. Dans ces conditions, la corruption ainsi que la personnalisation des biens publics étaient généralisées. Le climat politique était caractérisé par l'absence de consultation des populations.

Un nombre impressionnant d'ouvrages ont attribué les échecs économiques à ces régimes. Aussi équivoques que les régimes africains aient pu être à bien des égards, cette simple attribution des échecs politiques n'est pas facilement étayée par des preuves empiriques. Des taux de croissance élevés et faibles ont été atteints sous des types de gouvernements très différents. Des programmes d'ajustement structurel ont été lancés sous des régimes de toutes sortes. En fait, dans le passé, la Banque mondiale affichait ouvertement sa préférence pour les gouvernements de « type Banda », pour leur « autonomie » à l'égard des publics locaux. Il faut également se rappeler la courbe en forme de V renversé de la performance de l'économie africaine depuis l'indépendance. Cela pousserait à soutenir que, tout près du sommet de cette courbe, au milieu des années 70, il y avait une prolifération des types de régimes qui expliquait aussi bien la crise que l'absence d'ajustement. Il est important de souligner cela, car les défis qui attendent l'Afrique peuvent braver les simples changements de types de régimes, étant donné que les nouvelles démocraties africaines apprennent vite.

En jetant un regard rétrospectif sur les 30 dernières années, on s'étonne de voir combien la politique a joué un rôle important dans la prise de décisions. Il est donc tentant de rendre la politique responsable de la crise africaine et de chercher, d'une façon ou d'une autre, à l'exclure de la prise de décisions. Cependant, s'il y a un enseignement à tirer des catastrophes qui frappent l'Angola, le Liberia, le Mozambique, le Rwanda et la Somalie, c'est que le fait de ne pas « investir » dans la politique peut être extrêmement coûteux. Dans bien des pays africains, l'investissement dans la politique a souvent été plus payant qu'on ne le réalise souvent. La plupart de ces pays sont des créations artificielles des maîtres coloniaux, mais ils ont réussi à exister en tant que nations relativement cohérentes. Maintenir ensemble plusieurs groupes parmi ceux qui composent de nombreux pays africains est une rude tâche qui a souvent nécessité un équilibrage complexe. La pauvreté est endémique, et les conséquences distributives des actions politiques sont décisives pour provoquer ou atténuer la crise. Cela a, pour la politique économique, des répercussions qu'il faut souligner. La politique économique qui ne tient pas compte des conséquences distributives et évite la politique, ou pire encore, compromet cette cohésion délicate, est vouée à l'échec.

## Conclusion

Au milieu des années 70, de nombreux pays pouvaient afficher des progrès marqués dans l'initiation du processus de développement économique et social. On avait commencé à atteindre un certain niveau d'industrialisation, l'effectif scolaire avait augmenté, de nouvelles routes avaient été construites, l'indigénisation de la fonction publique avait progressé, etc. Cependant, il était également clair que les économies étaient toujours dans un triste état de sous-développement et sensibles aux changements économiques mondiaux et qu'elles ne disposaient pas des moyens nécessaires pour s'adapter rapidement.

# Chapitre 2

## CRISE
## Diagnostic et prescriptions

On peut faire remonter l'origine de la crise qui a sévi en Afrique au cours des deux dernières décennies aux crises pétrolières de 1973 et de 1979, lesquelles ont précipité la récession dans les pays développés, le fléchissement de la demande de matières premières, des taux d'intérêt élevés, etc. Les premiers signes de l'imminence de la crise furent les déficits croissants des transactions courantes, la plupart des gouvernements africains ayant choisi de financer les dépenses continues par l'emprunt plutôt que par l'ajustement. Le revers de la médaille fut un niveau d'investissement beaucoup plus élevé que ne pouvait couvrir l'épargne intérieure. Au cours de cette période, il y a eu effectivement une rupture dans la relation étroite qui existait dans la plupart des pays africains entre l'épargne et l'investissement. Il est également important de noter que, exception faite de la Côte-d'Ivoire et du Zaïre, qui étaient de gros emprunteurs sur le marché européen de devises, de nombreux pays africains étaient des emprunteurs ambivalents, soutenus et encouragés par les institutions financières internationales à emprunter sur les marchés financiers mondiaux ( Wellons 1977 ). Dès le début des années 80, il devint de plus en plus évident que ces niveaux d'investissement et les besoins de ressources qu'ils généraient, ainsi que leur reflet dans la balance des paiements, n'étaient pas soutenables. Les pays africains et latino-américains étaient promptement évincés des marchés

financiers internationaux. Incapables de financer leurs programmes d'investissement, et ne voulant ou ne pouvant instaurer des mesures d'ajustement pour faire face aux brusques changements de situation, la plupart des pays se sont retrouvés aux prises avec la stagflation.

L'indicateur macroéconomique le plus important était la baisse du revenu par habitant ( tableau 2 ). Au niveau sectoriel, l'agriculture continuait de baisser sans répit. Cette baisse a peut-être été partiellement expliquée par l'intensification des pratiques d'exploitation des États, alors qu'ils cherchaient à maintenir des montants absolus de revenu agricole pendant des périodes où les cours mondiaux chutaient. Cependant, la cause la plus persistante du déclin était l'effondrement du soutien agricole, en particulier pour l'infrastructure rurale. Le fléchissement de l'investissement public en infrastructures a réduit davantage la sensibilité de l'agriculture aux incitations par les prix. La situation a été aggravée par les sécheresses qui ont frappé la plupart des pays du Sahel.

Les initiatives d'industrialisation en Afrique ont été brusquement stoppées. De 1980 à 1993, la croissance de la valeur ajoutée des produits manufacturés n'était que de 3 p. 100 par an en termes réels, et ce taux a constamment diminué avec le temps, passant de 3,7 p. 100 dans la première moitié des années 80 à 2 p. 100 entre 1989 et 1994. Plusieurs études ont laissé entendre que cette tendance persiste. La performance en matière de croissance cache la stagnation continue ou les chutes réelles de la valeur ajoutée des produits manufacturés dans de nombreux pays, en particulier ceux de l'Afrique subsaharienne, étant donné que certains pays souffraient de désindustrialisation chronique au cours des 15 dernières années. L'Afrique, région la moins industrialisée, a subi les plus lourdes pertes de capacité manufacturière dans le monde en développement.

## Explications de la crise

Les explications des origines de la crise africaine ont profondément affecté à la fois la nature des prescriptions et les perceptions mutuelles des gouvernements africains et celles des donateurs. Il est nécessaire de traiter rapidement cette vague d'« économie politique de la prise de décisions », car elle influe sur la perception du rôle de l'État dans la lutte contre la crise. La vague a également donné lieu à un modèle cognitif de politique et de prise de décisions en Afrique, qui a vicié les initiatives en vue du dialogue de politique générale.

Expliquer la crise africaine est devenu une véritable industrie, qui tend à être polarisée entre les perspectives externalistes ( qui attribuent en grande partie la crise à des facteurs externes ) et internalistes ( qui pointent du doigt les échecs des politiques intérieures ). Il ne s'agit pas là d'une question théorique. Notre façon de comprendre la source de la crise détermine notre façon de percevoir la solution. Par exemple, ceux qui ne tiennent pas compte des facteurs externes ont tendance à ne pas intégrer dans leurs politiques la détérioration persistante des termes de l'échange ou les instabilités des marchés financiers et des produits mondiaux, tandis que ceux qui adoptent un point de vue externaliste sous-estiment l'importance des défaillances des politiques.

## Mauvais fonctionnement des politiques

Les écarts de performance entre les pays en développement, en réponse à des crises présumées identiques, ont relancé l'intérêt pour l'économie politique, qui a été pendant des années presque exclusivement une préoccupation néo-marxiste. Le mauvais fonctionnement des politiques est devenu le principal centre d'intérêt des analyses menées par les organisations internationales. Ces analyses portent notamment sur les sujets suivants :

- l'allocation aveugle des ressources et des ressources génératrices de rentes, sans aucune garantie d'action réciproque de la part des bénéficiaires ;
- la politique monétaire et fiscale irresponsable ;
- le manque d'entretien de l'infrastructure physique ;
- la négligence des marchés en tant que moyen efficace d'affectation de ressources ;
- l'absence de promotion de l'agriculture ;
- la non-introduction de politiques d'appui à la diversification des exportations.

Le mauvais fonctionnement des politiques a joué un rôle important dans l'émergence et l'intensité de la crise africaine. Au fil des ans, les gouvernements africains ont de plus en plus admis leur responsabilité à l'égard de certaines de ces défaillances, et ont entrepris des réformes ou les ont acceptées en vue de les corriger. L'essentiel du débat en cours sur la politique démontre une quête réductionniste de « l'ultime explication » de la prise de décisions en Afrique.

Affirmant avec une certitude inébranlable que de bonnes politiques existaient, les économistes posaient les questions suivantes :

- Pourquoi est-il difficile pour les gouvernements d'adopter des programmes de réforme économique et pourquoi attendent-ils si longtemps pour introduire des mesures de réforme ?
- L'ajustement économique peut-il se faire en l'absence d'un programme concomitant de réformes politiques et administratives ?
- Quelles sont les possibilités de politique de coalition qui existent dans la promotion de réformes économiques « nécessaires » ?
- Quelles sections de l'élite gouvernementale pourraient être des alliés sûrs dans la recherche de réformes tirées par le marché ?
- Comment pourrait-on mettre les technocrates à l'abri de pressions indésirables de groupes d'intérêt qui pourraient compromettre l'intégrité du programme d'ajustement ?
- Quelles sont les capacités existant au niveau local pour initier ou saisir des réformes orthodoxes du marché ?
- Quelles leçons peut-on tirer concernant le choix du moment, l'exécution par étapes et le séquencement de la mise en œuvre des réformes politiques ?

La réponse politico-économique dominante à ces questions s'appuie sur l'idée de la « capture » de la politique par les éléments de la société, d'une manière qui singularise la politique et la détourne des préoccupations sociales plus grandes. On craint tellement cette possibilité de capture qu'elle influence pratiquement toute affirmation selon laquelle il faut donner à l'État un rôle minimal dans la prise de décisions. Les pressions sociales, plus précisément les rapports entre l'État et la société, sont devenues très saillantes dans l'explication du mauvais fonctionnement des politiques. D'où la nécessité d'aborder brièvement cette question. Si l'action sociale est cruciale pour le développement, alors l'idée que l'on a de ce qui pousse les acteurs sociaux, de leur capacité organisationnelle et de leur relation avec des instruments clés de prise de décisions est cruciale.

Ce point de vue, aussitôt adopté par la Banque mondiale alors qu'elle développait son analyse politico-économique de la prise de décisions africaine, est aussi largement soutenu par les africanistes basés dans les universités nord-américaines. Il part de l'affirmation selon laquelle l'État africain postcolonial, de par sa nature et sa définition, figure au cœur des crises économiques et des crises de gouvernance qui

traversent le continent. Cet État, dépouillé des contrôles et équilibrages les plus élémentaires de l'ancienne période coloniale, a lamentablement échoué dans sa mission de développement à cause de divers facteurs étroitement liés :

- son intervention « excessive » et « improductive » dans le processus économique intérieur, au détriment des forces du marché et du secteur privé ;
- sa bureaucratisation excessive et son gigantisme ;
- le fait que ses appareils soient dominés par des réseaux clientélistes et une « coalition urbaine » qui le dressent contre le secteur rural ( productif ) et les politiques macroéconomiques « rationnelles » ;
- sa soumission au « macropopulisme qui sévit », alors qu'il encourage bassement la coalition urbaine vociférante ;
- sa monopolisation des principaux leviers économiques de la société, avec pour résultante la prolifération de niches et d'activités génératrices de rente ou de maximisation de la rente ;
- sa centralisation excessive du développement, qui décourage les initiatives ( privées ) locales.

La capture de l'État par les forces de la société étayait le mauvais fonctionnement de l'État africain postcolonial. Pour certains, ce sont les exploits de personnes rationnelles à la poursuite de l'avantage personnel ou d'intérêts personnels qui ont produit les coalitions qui se cachent derrière certaines politiques. Pour d'autres, c'est l'alliance entre les classes locales et les capitaux transnationaux qui a poussé le processus de remplacement des importations au stade absurde où il a tué les exportations. Pour d'autres encore, la faute incombe essentiellement à la nature « néopatrimoniale » et aux motivations des décideurs africains liées à la génération de rente ou à la recherche de l'avantage personnel. Ces caractéristiques ont été au cœur des politiques porteuses de « distorsion » des marchés, par le biais de barrières protectionnistes tarifaires et non tarifaires, de programmes de développement industriel peu judicieux, de taux de change surévalués, de fixation artificielle ou contrôle des prix, de subventions de toutes sortes et d'une préférence pour les monopoles d'État.

En étendant son rayon d'action pour atteindre son objectif de réalisation de l'ordre politique à court terme, l'État a favorisé la prolifération d'institutions et de réseaux de patronage qui renforcent la position d'une

élite assoiffée de légitimité en lui permettant « d'acheter » le soutien, l'approbation ou le silence d'autres forces sociales pendant qu'elle s'immisce sans arrêt dans les affaires publiques. L'économie étant dominée par l'État néopatrimonial ou par une logique d'État néopatrimonialiste, il n'est pas étonnant que le mauvais fonctionnement de l'État se traduise facilement par le mauvais fonctionnement de l'économie. Les structures fragiles de patronage qui soutiennent l'État doivent être constamment reconstituées, un processus qui entraîne une grande instabilité du régime ou de la politique ainsi qu'une mauvaise affectation des ressources à une échelle prodigieuse, au détriment du développement national à long terme.

Le mauvais fonctionnement des politiques, partiellement induit par certains des facteurs précités, a en fait joué un rôle important dans la provocation de la crise africaine. Cependant, l'image de la prise de décisions en Afrique doit être plus nuancée que celle qui apparaît dans la nouvelle économie politique orthodoxe, pour qui veut expliquer certains des paradoxes qui ont faussé cette analyse.

Premièrement, les pays qui ont réalisé de bonnes performances ont des groupes sociaux et des activités de recherche de l'avantage personnel similaires. En fait, dans certains comptes rendus de l'expérience asiatique, la création délibérée de rentes par l'État et leur transfert à des groupes donnés jouaient un rôle de premier plan dans la forte performance de l'économie asiatique. Il est donc évident qu'il faut définir le pouvoir explicatif de ces activités.

Deuxièmement, dans sa forme extrême, cette analyse déduit qu'il existe des groupes d'intérêt parce qu'il existe des politiques dont ces groupes tireraient profit. La preuve empirique est généralement anecdotique. L'analyse se heurte donc souvent à des modèles de comportement paradoxaux, en particulier lorsque des groupes sociaux qui s'associent à un ensemble donné de politiques par la logique du modèle soutiennent un ensemble totalement différent.

Troisièmement, ce qui est plus inquiétant c'est l'insinuation cynique que les hauts fonctionnaires, les politiciens, les décideurs et les bureaucrates n'ont pas le moindre sens du devoir et ne servent que les intérêts grossiers de leurs groupes ou de leurs mécènes. Cette analyse politique est tellement dépourvue de morale qu'elle rend insensé l'ensemble du discours sur la prise de décisions. Le cynisme actuel concernant une élite politique africaine exclut de toute considération

sérieuse bon nombre d'activités utiles que devraient faire les États en Afrique.

Une telle approche entraîne également le dénigrement des fonctionnaires africains et la justification de politiques qui ont fini par les démoraliser et par engendrer leur refus de coopérer dans le cadre des programmes d'ajustement imposés de l'extérieur, ainsi que l'affaiblissement inévitable des bureaucraties africaines. Elle a entraîné la perte tant déplorée de la paternité des politiques, dont on affirme aujourd'hui qu'elle est essentielle à leur mise en œuvre et à leur durabilité. Et pire encore, elle a engendré la vision selon laquelle l'État est malveillant. Une telle vision a une incidence profonde sur la prise de décisions. Toye ( 1994, p. 25 ) affirmait ce qui suit :

> Il était pratique de croire que l'État était la source de *tous* les maux de l'économie, car cela limitait l'éventail de goulets d'étranglement et l'inflexibilité qu'il fallait supprimer au cours de l'ajustement structurel à ceux qui avaient été créés par les politiques gouvernementales. Par la suite, une fois les bonnes politiques néolibérales adoptées, tout devait bien aller car *tous* les goulets d'étranglement et toute l'inflexibilité seraient supprimés par le processus de libéralisation et de déréglementation. C'est là qu'est la source de l'optimisme très répandu, mais erroné, concernant ce que l'ajustement structurel était en mesure de réaliser. Une fois que l'idée selon laquelle l'État était la seule source du mauvais fonctionnement de l'économie était acceptée de tous, on pouvait apparemment trouver une panacée rien qu'en réduisant son rôle.
>
> [ Traduction ]

La démonisation concomitante des élites locales suggère, souvent insidieusement et parfois ouvertement, le besoin d'un *deus ex machina* pour concevoir et mettre en œuvre des politiques qui ne s'embarrassent pas des vociférations de la politique intérieure. De là, il n'y a qu'un pas à franchir pour conclure que les institutions étrangères doivent prendre les rênes en tant qu'agents de restriction, ou que les dictateurs affichant une « forte volonté politique » doivent être soutenus s'ils élaborent des politiques respectueuses du marché.

Quatrièmement, en mettant l'accent sur les défaillances de la politique intérieure, on a largement sous-estimé le rôle des facteurs externes. Cela a entraîné une dissonance cognitive chez les décideurs, qui considéraient le diagnostic orthodoxe comme suspect car pour eux, les effets des facteurs externes étaient évidents. Si les experts étrangers ne

pouvaient pas voir les causes directes les plus évidentes de la crise ( par exemple la détérioration spectaculaire des termes de l'échange pour la Zambie ), alors leur savoir était suspect. L'insistance vive sur les causes internes ou sur les défaillances des politiques a favorisé la défiance qui a provoqué la rupture du dialogue de politique générale. Beaucoup plus tard, les institutions financières internationales ont concédé, quoique de mauvaise grâce et souvent seulement après l'échec de leurs propres programmes, que les facteurs externes ont joué un rôle dans la provocation de la crise. Entre-temps, il y avait eu une scission profonde qui rendait très difficile le dialogue de politique générale.

En dernière analyse, cette approche sous-entend un volontarisme extrême. Elle insinue que la politique n'est que le résultat d'une action qui ne prend pas en compte les facteurs structurels qui lui donnent forme et assignent à l'État certaines fonctions au-delà de celles qu'impose une simple arithmétique d'articulation d'intérêts. En attribuant trop à l'action sociale, cette approche fait peu de cas des impératifs structuraux et systémiques que doit affronter la politique étatique dans des conditions normales. Un État doit non seulement acquérir la légitimité et garantir la stabilité du système par des politiques de redistribution, mais aussi veiller à ce que la reproduction de l'économie soit durable, en encourageant l'accumulation et la production. Cela est vrai même pour les États les plus prédateurs.

L'un des résultats logiques de l'analyse fut l'entrée de la Banque mondiale dans l'arène de la conception politique des plus naïves. Dans la rubrique de la gouvernance, l'une des préoccupations majeures consistait à répondre à deux questions :

- Quel type de régime politique convient le mieux pour la mise en œuvre de l'ajustement structurel ?
- Comment pourrait-on soutenir les « gagnants » de l'ajustement structurel pour qu'ils constituent une ressource locale pour le programme et comment pourrait-on dédommager les « perdants », déjouer leurs plans ou les écarter, pour les empêcher d'entraver l'exécution du programme ?

La question de savoir comment les gagnants du processus de réforme pouvaient constituer une coalition politiquement faisable et durable pour des politiques économiques basées sur le marché allait rapidement devenir un débat à grande échelle sur la nécessité de la paternité locale des programmes d'ajustement et la façon de la soutenir.

Cette approche du mauvais fonctionnement des politiques a engendré toute une série de paradoxes.

D'abord, la réforme de l'économie est une activité étatique, et une réforme d'une si grande envergure exige un État fort et capable. Cependant, si l'État s'embourbe dans des rapports clientélistes et si la politique va à l'encontre des intérêts des coalitions dominantes à la recherche de l'avantage personnel, et auxquelles l'État est censé être redevable, alors il n'y aura tout simplement pas de réforme politique. Une solution consisterait à contourner totalement l'État, ou à avoir foi en un *deus ex machina* des « équipes du changement ». Cependant, l'évidence suggère que la politique n'est mise en œuvre que lorsque ceux qui l'exécutent sont actifs, d'où les appels pour laisser aux Africains la paternité de l'ajustement. Pour compliquer davantage les choses, les États africains sont en train d'adopter et de mettre en œuvre l'ajustement, contrairement aux prédictions des économies politiques en vogue.

Ensuite, d'aucuns soutiennent que la mise en œuvre nécessite des États « autonomes » qui peuvent mettre en œuvre des politiques qui ne s'embarrassent pas des pressions sociales, mais d'autres ( les institutions de Bretton Woods beaucoup moins que les organismes bilatéraux ) soutiennent également que la démocratie est essentielle à la bonne gouvernance.

Il doit être évident, même à partir de cet aperçu, que la compréhension dominante des facteurs qui ont modelé les politiques en Afrique est trop étroite et qu'elle empêche les gens de penser positivement au rôle que devrait jouer l'État dans le processus d'ajustement. Les politiques ont été mues par des forces multiples : intérêt personnel, manque de capacité analytique, conditions initiales, base de ressources, luttes de classe et autres luttes sociales, simple mauvaise interprétation d'une situation très complexe, conseils peu judicieux des experts, inflexibilité idéologique, etc. Il faut donc une interprétation moins réductionniste de la prise de décisions en Afrique, qui prenne en compte l'action, la structure et l'imprévu. Nous abordons rapidement ce point, et mettons en évidence certains des facteurs clés qui façonnent la prise de décisions en Afrique.

## Logique de renforcement de la nation et impératifs du développement

Étant donné la fameuse mauvaise gestion des économies africaines et le grand nombre d'ouvrages sur le sujet, il est difficile d'imaginer que les décideurs africains auraient pu être animés d'un autre sentiment que

l'ambition démesurée. Toutefois, un tel point de vue ne rendrait pas justice à de nombreux dirigeants et décideurs profondément engagés vis-à-vis des exigences liées au renforcement de la nation et au développement. Ces exigences à la légitimation imposaient leurs propres prétentions à l'attention de l'État et aux ressources publiques.

Le nationalisme teintait de façon particulière les politiques économiques. D'abord, l'État-nation était l'unité d'analyse de la politique et la préoccupation de l'État était le bien-être perçu de ses citoyens, et non la maximisation de quelque fonction sociale globale. Ensuite, l'État avait tendance à favoriser les nationaux, ou essayait de redresser les déséquilibres hérités dans la possession de biens ou l'accès aux ressources économiques. Enfin, c'est l'État, et non une classe capitaliste indigène qui assumait de nombreuses tâches entrepreneuriales sans tenir compte de sa position idéologique générale.

On a beaucoup écrit sur les rapports entre le nationalisme, les exigences liées au renforcement de la nation et la politique ( Myrdal 1957 ; Bronfenbrenner 1958 ; Johnson 1967 ; Ake 1979 ; Schatzenberg 1980 ). Notons tout simplement que les pulsions nationalistes expliquent en partie les politiques qui ont été identifiées exclusivement avec la maximisation de la rente ( nationalisation, remplacement des importations, dépenses au titre de l'éducation, tarification panterritoriale, etc. ). Ainsi, le nationalisme pouvait expliquer à la fois certains des sacrifices et engagements derrière les succès, et une partie du chauvinisme et de la xénophobie derrière les échecs. De façon significative, le nationalisme influence les perceptions selon lesquelles les politiques sont imposées de l'extérieur ou susceptibles de compromettre la souveraineté ou l'unité nationales.

La prise de décisions en Afrique a été affectée par l'interprétation dominante des causes du sous-développement. Pendant une bonne partie des années 60 et 70, les décideurs africains et les donateurs qui fournissaient l'assistance technique essentielle étaient généralement persuadés de la validité des éléments « structuralistes » des politiques qui sous-tendent, par exemple, le remplacement des importations. Armés de cette perspective, les gouvernements africains ayant des velléités quelconques de développement adoptèrent une série de politiques destinées à s'attaquer aux contraintes structurelles perçues subies par le développement. Les dépenses d'infrastructures sociales et physiques prirent une courbe ascendante ; des mesures de protection furent introduites pour les industries naissantes ; des incitations fiscales furent

introduites pour attirer les capitaux étrangers ; en réponse aux réticences des investisseurs privés, des industries nationales furent mises en place pour faire démarrer en trombe le processus d'industrialisation.

Le développement dans ce sens demandait également un État fort et actif. À l'époque où la plupart des pays africains parvenaient à l'indépendance, l'environnement international était décidément en faveur de l'interventionnisme dans le processus de développement. Cela était essentiellement aussi vrai pour les économies à planification centrale du bloc de l'Est que pour leurs rivaux capitalistes de l'Ouest. C'était également aussi vrai pour les pays en développement que pour les pays développés. Comme cela concernait les pays en développement, y compris ceux de l'Afrique, des théories diverses, allant de l'approche axée sur la croissance concentrée à la thèse de Gershenkron, furent développées et vulgarisées pour appuyer un rôle interventionniste de l'État dans la lutte contre le sous-développement.

La force de cette approche résidait dans le fait qu'elle s'adressait à des marchés réels, avec leur rigidité, leurs lacunes, leur caractère incomplet, etc. Et malgré son rejet péremptoire par les néolibéraux, elle constituait une stylisation assez précise du sous-développement. Les préoccupations récentes concernant la croissance et le développement ont commencé à relancer l'intérêt envers les principales préoccupations de cette perspective — accumulation, effets induits, rigidité structurelle, etc. Cependant, dans un cadre interventionniste, cette approche présentait plusieurs restrictions qui ont altéré le sens des politiques fondées sur elle.

La première restriction était qu'elle accordait très peu d'attention aux variables macroéconomiques à court terme. Par conséquent, les questions fiscales et monétaires ainsi que la gestion des problèmes liés aux balances des paiements y étaient peu prioritaires.

La deuxième restriction était liée au fait qu'aucune stratégie à moyen terme n'avait été élaborée pour faire office de pont entre les politiques fiscale, monétaire et commerciale à court terme, et la stratégie de développement à long terme. Plus précisément, elle ne disposait pas d'instruments pour faire face aux chocs à court terme qui détournaient l'économie de la trajectoire établie. L'économie du développement, avec sa vision linéaire d'évolution par étape, n'a jamais intégré de « conjonctures » ou de manifestations macroéconomiques dans son analyse. Et bien qu'elle ait reconnu que les chocs extérieurs étaient généralement source d'instabilité, elle n'a développé aucun ensemble d'instruments

pour faire face à une telle éventualité. Ainsi, lorsque l'économie déraillait, on adoptait une kyrielle de mesures spéciales et de politiques d'oscillation, ce qui entraînait souvent une déstabilisation encore plus grande de l'économie.

La troisième restriction était la non-articulation des rapports entre l'État et le marché d'une manière qui utiliserait au mieux les forces de chacune de ces institutions. La négligence du marché est venue en partie de la fréquence de l'échec du marché, de l'absence de certains marchés essentiels et de la domination étrangère des marchés qui fonctionnent. Pour toutes ces raisons, les forces du marché ont été sous-estimées en tant qu'instrument d'industrialisation. En outre, en ce qui concerne l'accumulation à long terme, il semblait effectivement que les décisions basées sur le marché étaient trop imprévoyantes pour tenir compte du type de décisions clairvoyantes nécessaires au développement.

La quatrième restriction de cette approche est son hypothèse naïve concernant les États et les intérêts sociaux. Son mode d'organisation sociale n'a pas pris en compte la politique d'instauration de la fonction de protection sociale, de création d'une société dans laquelle tous sont égaux devant la loi, ou de renforcement des capacités de l'État, non seulement sur le plan des compétences techniques, mais aussi par rapport à l'obtention du soutien des citoyens sur la base de la légitimité de l'État.

## Groupes d'intérêt et classes

Les groupes d'intérêt et les classes sociales ont joué un rôle de premier plan dans la prise de décisions en Afrique. Cependant, en raison de la relative nouveauté de ces groupes et de la multiplicité de leurs identités et intérêts, les tentatives de rattacher uniformément des politiques à des groupes d'intérêt, à des classes sociales ou à des fractions de ces classes sociales ont tendance à être trop simplistes et souvent tautologiques. C'est par déduction que l'on associe le plus souvent des politiques à des groupes particuliers, et en général sans aucune preuve qu'un groupe d'intérêt cohérent ou une classe sociale a demandé des changements de politique. La procédure habituelle consiste tout simplement à supposer que, si un groupe tire profit d'une politique donnée, c'est qu'il a dû exercer des pressions pour cette politique. Cependant, dans bien des cas, les groupes sociaux associés à certaines politiques ont été en fait engendrés par les politiques pour lesquelles ils sont censés avoir exercé des pressions. De même, on suppose que tous les intérêts peuvent être

en fin de compte ramenés à des intérêts d'ordre économique. Dans cette hypothèse, les personnes cessent d'exister en tant qu'agents moraux ayant une identité sociale et des passions qui transcendent la poursuite individuelle de biens matériels. Dans un continent où la politique doit gérer non seulement les pressions de différents groupes d'intérêt, mais aussi les passions suscitées par d'autres réalités sociales telles que l'ethnicité et les rapports sociaux de sexe, un tel matérialisme réductionniste appauvrit la compréhension des complexités de la prise de décisions en Afrique. Cependant, il faudrait ajouter ici que les classes sociales et les groupes d'intérêt locaux ont souvent dû lutter contre des acteurs internationaux pour obtenir l'attention des décideurs. C'était cela, bien sûr, le sujet de l'essentiel de « l'école de la dépendance », bien que ces luttes se manifestent aujourd'hui de manière beaucoup plus ostensible en raison de la participation accrue des institutions financières internationales à la prise de décisions.

## Base de ressources et option politique

Dans la discussion stylisée sur le choix de la politique et la performance, on affirme souvent que, tandis que les pays qui ont connu le succès ont choisi l'industrialisation à vocation exportatrice, les pays africains ont choisi une politique autocentrée de remplacement des importations. Des études sont donc effectuées pour établir dans quelle mesure la performance des exportations était bonne pour la croissance, et comment le remplacement des importations entraînait la stagnation. Les raisons derrière ces choix sont également occluses par la suggestion selon laquelle dans un cas, c'était l'autonomie de l'État qui lui permettait de poursuivre une stratégie orientée vers l'exportation, tandis que l'industrialisation par le remplacement des importations est une preuve de maximisation de la rente et de rapports patronaux-clientélistes.

Cependant, l'histoire des pays asiatiques et celle des pays africains présentent de nombreuses similitudes. Dans les deux cas, l'industrialisation figurait en tête de la liste des priorités. Ces deux groupes présumaient que l'État jouerait un rôle central en encourageant le remplacement des importations. Tous deux envisageaient de transformer leurs structures d'exportation, basées sur les exportations traditionnelles, en des structures basées sur des exportations plus diversifiées, axées sur l'industrie. La grande différence résidait dans la perception que chaque groupe avait des moyens de financer l'industrialisation — plus

précisément, comment acquérir les recettes en devises nécessaires à l'acquisition de machines et de technologie.

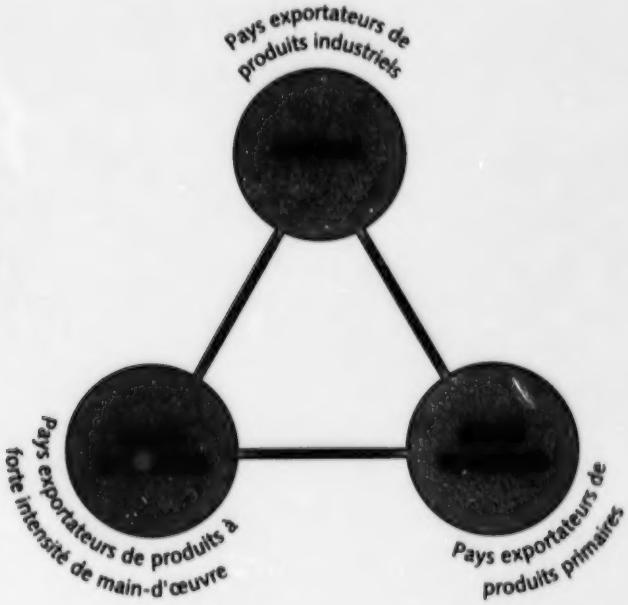
Dans le monde simple de production à deux facteurs ( capital et main-d'œuvre ou capital et terres ), le conseil est plutôt simple : pour obtenir les devises nécessaires à l'industrialisation, les pays à faibles capitaux et à main-d'œuvre abondante doivent « exporter » les travailleurs confinés dans les activités à forte intensité de main-d'œuvre. De même, les pays qui disposent de terres en abondance doivent « exporter » la terre sous la forme de minéraux ou de produits agricoles ou touristiques pour procurer les devises nécessaires à l'industrialisation.

Dans un monde de production à trois facteurs, c'est-à-dire main-d'œuvre, terre et capital, la situation se complique. La bonne combinaison de la terre avec le capital et la main-d'œuvre n'est pas si facile à déterminer, car dans certains cas, les économies d'échelles ainsi que la disponibilité de technologies joueront un rôle important dans le choix des techniques. Par conséquent, en se basant sur le simple avantage comparatif, les économies tendront à s'agglutiner autour des trois sommets du triangle des ressources ( figure 3 ).

Avec la pénurie de terres dans la plupart des pays asiatiques, il y avait d'énormes pressions pour la création d'emplois. De manière plus significative, le seul moyen d'exporter de la main-d'œuvre pour obtenir les devises nécessaires à l'industrialisation était l'exportation des travailleurs confinés dans les produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre. Pour les nombreux pays africains où les terres abondent, la stratégie évidente consistait à accroître le rendement des produits minéraux et agricoles destinés à l'exportation. À titre d'exemple, le gouvernement de Nkrumah, dont la politique économique reposait sur l'industrialisation, a doublé la production de cacao du Ghana entre 1957 et 1966, pour accroître les disponibilités en devises. Le choix était fondé sur les capacités existantes et les projections des cours futurs des matières premières qui, en l'occurrence, étaient loin de la vérité. Ce n'est qu'au milieu des années 70 que le problème de l'emploi fut inscrit au programme de la politique en Afrique, parce que les taux de croissance relativement élevés se sont accompagnés d'une absorption tout aussi rapide de la main-d'œuvre.

Ces options politiques évidentes, basées sur l'avantage comparatif, avaient des répercussions différentes pour les potentiels de développement des pays parce qu'elles avaient des effets différents sur la formation professionnelle, la manifestation des effets externes et la réduction des

**Figure 3.** Triangle des ressources




coûts pour l'ensemble de l'économie. Dans les divers pays, les choix initiaux trouvaient et suivaient des voies différentes et, à bien des égards, déterminaient les capacités subséquentes à s'adapter aux crises. Un volume impressionnant d'ouvrages lie la prise de décisions et la performance à la base de ressources ( voir, par exemple, Shaffer 1994 ; Auty 1995 ; Mkandawire 1995 ; Lal 1996 ). Ces ouvrages suggèrent la façon dont les ressources naturelles affectent l'assiette et la capacité fiscales de l'État, la flexibilité de la structure de production, l'utilisation de la main-d'œuvre, la base organisationnelle des groupes d'intérêt, etc. Bien que ces ouvrages aient parfois tendance à tomber dans les extrêmes du déterminisme géographique ( voir, par exemple, Sachs 1997 ), ils servent d'antidote utile au discours plutôt volontariste sur la politique étatique en Afrique. Utilisant un modèle de classification des pays en pays riches en terre, riches en main-d'œuvre ou intermédiaires, Lal ( 1996 ) a noté que pendant la crise qui a suivi l'année 1973, sur les 10 pays classés dans le groupe riche en terres, huit subissaient une baisse — les exceptions

étant la Malaisie et la Thaïlande. Par ailleurs, aucun des pays du groupe riche en main-d'œuvre n'a connu de chute de la croissance, et seulement trois dans le groupe à dotation intermédiaire ( Jamaïque, Madagascar et Pérou ) ont connu ce phénomène.

Il faut également rappeler ici les difficultés qu'il y a à soutenir le développement économique associé à l'abondance des ressources naturelles. Si, à première vue, la présence de ressources naturelles offre une possibilité de financement de la croissance économique, elle crée également des problèmes susceptibles de bloquer le développement.

- L'existence de ressources naturelles a tendance à détourner l'attention de la valorisation des ressources humaines, ingrédient vital dans la croissance à long terme et la flexibilité technique de l'économie. Même dans les cas où l'agriculture constitue la ressource naturelle, la tendance consiste à augmenter la production par l'utilisation extensive des ressources foncières plus que par l'amélioration du capital humain.
- Les ressources naturelles ont tendance à réduire l'État au statut de *rentier* tributaire d'une enclave pour ses recettes. Cette dépendance à l'égard des rentes a deux conséquences immédiates. La première, c'est que l'État provoque des batailles acharnées autour de la répartition de ces rentes. La deuxième, c'est qu'il n'y a pas de raisons évidentes d'investir de manière productive dans d'autres secteurs. L'investissement dans d'autres secteurs est motivé en grande partie par des objectifs liés à la distribution plutôt qu'à la production, en particulier lorsque la nature *rentière* de l'État se combine avec une société civile forte ( Mkandawire, 1995 ).
- Dans la mesure où les économies basées sur les ressources naturelles peuvent rapporter aux États des devises tirées des exportations, ceux-ci ont tendance à se soucier moins de faire en sorte que l'industrie gagne tout ou une partie de ses propres devises. Aucune pression n'est exercée pour transformer les industries de remplacement des importations en industries à vocation exportatrice. En conséquence, le remplacement des importations est trop poussé pour avoir un sens pour l'économie, même si l'on prend l'argument des « industries naissantes ». Cela parce que de telles économies sont au départ capables de porter le fardeau d'un secteur manufacturier non compétitif ( Auty 1995 ).

- La nature d'enclave des unités de production et leur forte intensité capitalistique tendent à aggraver le problème de la répartition des revenus, ce qui peut constituer un frein à la croissance.
- La dépendance à l'égard d'exportations basées sur les ressources naturelles expose l'économie à une forte instabilité, étant donné que les prix des matières premières sont plus fluctuants que ceux des produits manufacturés. Cela entraîne une instabilité chronique des importations, qui a une incidence négative sur l'ensemble de la croissance économique.
- Lorsqu'un seul produit de base est exporté, l'État peut être affecté par le syndrome de répartition improductive des ressources ( c'est-à-dire que l'appréciation de la monnaie locale étouffe les possibilités d'exportation d'autres biens commercialisables ).

Dans le contexte africain, des pays comme le Gabon, le Nigeria, le Zaïre et la Zambie connaissent très bien ces contraintes. Il ne s'agit pas de dire que l'abondance des ressources nationales rend impossible le développement — après tout, des pays tels que l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande semblent avoir déployé leurs ressources naturelles d'une façon moins contraignante que ne l'ont fait les pays africains. Il s'agit plutôt de souligner l'un des nombreux facteurs objectifs qui orientent la politique en Afrique et l'importance des ressources naturelles sur la forme à donner aux politiques et à la perception des options politiques, en particulier à la lumière des interprétations volontaristes de la prise de décisions en Afrique.

Il faut également souligner que la plupart des gouvernements africains ont tout simplement basé leur politique de remplacement des importations sur leur avantage comparatif, malgré leur supposée adhésion à la thèse de Prebisch sur la tendance à la baisse des cours des produits de base. S'il y a une question troublante, c'est la suivante : pourquoi les décideurs africains et leurs innombrables conseillers n'ont-ils pas prévu que les perspectives d'industrialisation à long terme ne pouvaient pas être liées aux recettes en devises d'un secteur aussi vulnérable ? Il faut rappeler tous ces facteurs car, dans bien des cas importants, nous assistons dans le cadre des programmes d'ajustement structurel à un regain de concentration sur les ressources naturelles avec l'encouragement de l'expansion des exportations traditionnelles. ( Nous disons cela tout en reconnaissant pleinement le discours sur les exportations non traditionnelles, qui porte généralement sur l'adjonction d'un nouveau produit de base aux exportations traditionnelles. ) Le Ghana

s'est tourné vers l'or, le cacao et le bois, et la Zambie fait revivre ses mines de cuivre. L'essentiel des nouveaux investissements en Afrique retourne dans le secteur minier, pas plus en raison de changements de politiques que de la demande mondiale de minerais. Tout cela se déroule au moment où la valorisation des ressources humaines et les activités industrielles reculent. À moins d'adopter expressément des politiques destinées à relâcher la concentration sur les exportations de ressources naturelles et à utiliser consciencieusement les richesses minérales pour développer les ressources humaines ainsi que des activités plus diversifiées, à forte absorption de main-d'œuvre, les pays africains s'engageront dans la voie de l'inflexibilité structurelle et de la vulnérabilité à l'instabilité des termes de l'échange. Les pays africains peuvent être tout simplement ramenés sur la voie qui les a rendus si vulnérables aux fluctuations et aux crises économiques.

## Assistance technique — trop d'intervenants

L'une des raisons de l'échec des politiques en Afrique, c'est qu'il y a eu trop d'intervenants dans le processus décisionnel. Comme l'a noté un ancien vice-président de la Banque mondiale, « ce qui est extraordinaire, c'est qu'il y a plus de conseillers expatriés en Afrique aujourd'hui qu'il y en avait à la fin de la période coloniale » ( Jaycox 1993, p. 9 ). Il n'y a eu nulle part dans le monde en développement une telle densité et une telle diversité de l'assistance technique qu'en Afrique. Dans certains pays, les différents donateurs se partageaient littéralement les ministères. Ce phénomène a eu de nombreuses répercussions. Non seulement il a mis à rude épreuve l'attention des bureaucraties africaines naissantes, mais aussi il a rendu la courbe d'apprentissage extrêmement onéreuse. Dans les cas extrêmes, les décideurs africains ont été effectivement exclus du processus d'apprentissage, les donateurs se réservant l'évaluation des programmes, soit par la distribution exclusive des documents pertinents ou par la présence de barrières linguistiques. Apparemment frustré par le traitement réservé aux initiatives de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique ( CEA ), le professeur Adedeji, alors secrétaire exécutif de la commission, se plaignait en ces termes :

> Dans bien des cas, nos amis et partenaires en développement n'étaient pas, ou étaient peu disposés à nous accorder le droit élémentaire de percevoir par nous-mêmes ce qui est bon pour nous, et à nous aider à réaliser nos buts et objectifs perçus. Ils semblaient plutôt vouloir nous refiler leurs propres perceptions et objectifs. En

ce qui concerne l'Afrique, les étrangers se sont toujours comportés comme s'ils savaient mieux que les Africains ce qui est bon pour elle. Le résultat est que, n'ayant pas la coopération et le soutien nécessaires, l'Afrique en particulier a tout le temps été détournée de la poursuite inflexible et vigoureuse du programme qu'elle s'est fixé, qu'il s'agisse de la Stratégie de Monrovia, du Plan d'action de Lagos ou de l'Acte final de Lagos.

Sachs ( 1996, p. 20 ) admet que :

Depuis l'indépendance, les pays africains se sont tournés vers les pays donateurs — souvent leurs anciens dirigeants coloniaux — et les institutions financières internationales pour obtenir des conseils en matière de croissance. En fait, depuis le commencement de la crise de l'endettement africaine des années 80, les conseils sont devenus une sorte de syndicat de faillite, les politiques de nombreux pays africains étant élaborées dans un cycle apparemment sans fin de réunions avec le Fonds monétaire international [ FMI ], la Banque mondiale, les bailleurs de fonds et les créanciers. Quelle honte ! Tant de bonnes idées et si peu de résultats... L'Afrique est constamment réprimandée pour sa mauvaise politique et ses mauvaises idées économiques, bien que les erreurs soient venues en grande partie de l'extérieur. Dans les années 60, la lubie de la Banque mondiale et de nombreux bailleurs de fonds était la « planification du développement ». Dans les années 70, cette lubie a cédé la place aux « besoins essentiels », une doctrine qui a poussé la Banque mondiale à soutenir les stratégies socialistes de la Tanzanie au bord de la banqueroute et d'autres économies planifiées. Dans les années 80, les « besoins essentiels » ont été supplantés par « l'ajustement structurel » qui se polarisait à juste titre sur les marchés, mais oubliait de fixer des priorités dans la réforme. Dans la frustration qui en a découlé, le centre d'intérêt est passé à la « bonne gouvernance » dans les années 90 : les bailleurs réprimandent à présent les Africains parce qu'ils « n'ont pas la paternité » des réformes dictées par le FMI et la Banque mondiale.

[ Traduction ]

On estime qu'environ 100 000 personnes travaillent en Afrique comme assistants techniques expatriés et se mêlent de tous les aspects de l'analyse politique, des conseils, de la décision et de l'exécution. Ces personnes engloutissent quatre milliards de dollars américains par an ( Stewart 1995 ). Selon Helleiner ( 1994, p. 10 ) :

Les donateurs étrangers « conduisent » la coopération technique en Afrique et « ont la paternité ». C'est un mécanisme onéreux, inefficace et de plus en plus « troublant » pour surmonter les contraintes budgétaires nationales et le gel de l'emploi dans la fonction

> publique. Ce degré d'ingérence dans l'élaboration de la politique nationale, qui va de pair avec le non-développement de capacités locales appropriées en matière de recherche et de prise de décisions, ne se rencontre ni ne serait toléré ailleurs dans le monde en développement.
>
> [ Traduction ]

Il est remarquable de voir comment l'Afrique a été, au cours des décennies, le jouet d'intérêts internationaux expérimentant des modèles de développement. La plupart des pays ont suivi en toute passivité ; les politiques précédentes mises en œuvre avec l'appui technique et le soutien massif des organismes donateurs ont chaque fois été fustigées en tant qu'erreurs de l'Afrique, et de nouvelles politiques ont été recommandées. Le problème de l'Afrique n'est pas de ne pas avoir appris, mais d'avoir trop bien appris de tous, sans exception.

Les programmes d'ajustement structurel ont aggravé le problème à bien des égards, en multipliant le nombre d'intervenants. Qui plus est, ces intervenants n'étaient pas des experts. Certains étaient déjà de piètres acteurs en tant qu'assistants dans divers projets, et le passage à la politique macroéconomique était à la fois une expression de la fatigue des projets et une excuse pour l'échec des projets. Par ailleurs, alors que le Fonds monétaire international ( FMI ) pouvait se targuer d'avoir de l'expérience en matière de stabilisation d'économies, la Banque mondiale prenait les rênes sans avoir apporté la preuve de son expérience en matière d'ajustement structurel d'une économie en vue d'induire un développement accéléré. Ces institutions étaient « des protagonistes mal préparés, ayant des capacités modestes, se servant de données de qualité douteuse et s'engageant dans une série de batailles autour de questions politiques très complexes » ( Helleiner 1994 ). La partie africaine n'était probablement pas meilleure, mais comme l'a remarqué Hutchful ( 1995 ), « dans ce discours d'aveugles, les gagnants étaient généralement ceux qui détenaient l'argent ».

Tous ces éléments aident à comprendre que les déterminants de la politique ont été plus complexes que ne le suggèrent les comptes rendus les plus cyniques sur la prise de décisions en Afrique. De même, l'organisation sociale naïve en quête d'équipes de changement ou de bureaucrates autonomes est non seulement trompeuse et vouée à l'échec, mais est également fondée sur une compréhension des États africains anhistorique et mue par l'idéologie.

Il faut également noter que la nature de l'échec n'est pas aussi évidente qu'on pourrait le faire croire. Pour les néoclassiques, l'échec des politiques est pratiquement inhérent à la politique de l'État. La protection de l'industrie, la « répression financière » et l'appartenance du secteur industriel à l'État sont autant d'éléments de distorsion et sont la preuve de mauvaises politiques vouées à l'échec. Pourtant, chacun de ces éléments faisait partie des politiques des économies asiatiques à forte performance. Même en Afrique, une partie de la bonne performance du passé peut être attribuée à ces politiques. Il faut également se garder de la combinaison des politiques macroéconomiques et microéconomiques. Comme le soutient Rodrik ( 1995 ), il n'y a pas de corrélation entre la tendance à sombrer dans la crise et la nature des politiques microéconomiques elles-mêmes. Nombre des politiques microéconomiques condamnées ont été appliquées avec succès dans les économies asiatiques. L'échec des économies africaines est en grande partie attribuable au manque de sélectivité et de flexibilité dans l'utilisation de ces instruments et à l'absence d'une stratégie cohérente pour les appliquer. Dans le débat sur la politique, pratiquement chaque initiative politique — macro ou micro — prise pendant la période dirigiste est condamnée. Le verdict de « culpabilité par association » prononcé à l'encontre de nombreux éléments essentiels de la politique industrielle a provoqué la négligence des industries existantes et le gaspillage. Fait encore plus inquiétant pour les perspectives d'industrialisation future de l'Afrique, les programmes d'ajustement structurel n'ont laissé aux gouvernements africains pratiquement rien à faire pour l'industrie, si ce n'est de la préparer à la privatisation ou à la fermeture.

## Autres facteurs externes

Nous avons déjà noté comment l'environnement extérieur de la période 1960-1975 a favorisé un processus d'accumulation qui était basé sur le remplacement des importations principalement financé par les recettes d'exportation de produits primaires. En dépit du taux de croissance impressionnant de nombreux pays africains, les économies restaient fortement vulnérables. Elbadawi et Ndulu ( 1996 ) ont fait ressortir l'extrême vulnérabilité de la croissance et de la politique intérieure de l'Afrique à l'ampleur et à la variabilité des chocs extérieurs. Les chocs subis par les économies africaines sont en grande partie liés à la dépendance structurelle à l'égard des importations pour soutenir la production et l'investissement, des revenus incertains des exportations, et des

revenus extérieurs pour les financer. L'ironie, c'est qu'avec le remplacement des importations, celles-ci consistent de plus en plus en biens intermédiaires et en biens d'équipement essentiels. En conséquence, cette compression des importations entraîne une baisse de la production, car il y a peu de latitude pour réduire les biens de consommation discrétionnaires.

Les autres facteurs externes analysés par Elbadawi et Ndulu ( 1996 ) sont les termes de l'échange, les variations des taux d'intérêt et les effets nets des transferts ( c'est-à-dire les apports nets de capitaux du remboursement de la dette et autres transferts à l'étranger ). Selon l'étude, de 1970 à 1990, les termes de l'échange étaient nettement prépondérants, représentant une perte de revenu de 3,8 p. 100 du PIB, soit deux fois plus que la perte de 1,9 p. 100 pour d'autres pays en développement. L'étude rapporte également que les périodes 1973-1976 et 1987-1989 ont été celles des chocs les plus graves des termes de l'échange. Parce que les variations des prix étaient plus grandes et que la part des importations dans le PIB était plus élevée, les hausses des prix des produits d'exportation étaient des causes plus importantes des chocs des termes de l'échange entre 1973 et 1975 ainsi qu'en 1979 et en 1980. Entre 1970 et 1990, tous ces chocs combinés ont fait subir à l'Afrique une perte de revenu net de 2,1 p. 100, comparativement à 1,6 p. 100 pour les autres pays en développement.

Une réalisation encore plus troublante, c'est que la thèse de Prebisch-Singer tant décriée sur le déclin séculaire tient, et que c'est peut-être cette tendance séculaire que l'Afrique a vécue. ( Plusieurs études citées dans Elbadawi et Ndulu [ 1996 ] ont utilisé des méthodes économétriques sophistiquées pour étayer la thèse de Prebisch-Singer. ) Bien que les stratégies de remplacement des importations fussent souvent partiellement fondées sur cette thèse, les gouvernements africains n'en ont jamais pleinement déduit l'implication centrale, à savoir qu'ils devraient accélérer leur diversification pour passer aux exportations non traditionnelles. Les politiques d'ajustement actuelles, basées sur le dénigrement du pessimisme concernant les exportations affiché par la thèse de Prebisch-Singer et sur le désir de faire rentrer des devises dans les économies africaines, améliorent l'avantage comparatif de l'Afrique et l'orientent dans les mêmes activités traditionnelles sans tenir compte de cette caractéristique liée au comportement des prix des produits de base.

L'insistance sur l'importance des facteurs externes a généralement été qualifiée de simple recherche d'un bouc émissaire. Il est certain que

les décideurs ont trop souvent manqué à leurs obligations, trouvant commode de blâmer des étrangers. Nous n'avons pas ici l'intention d'excuser, encore moins d'ignorer l'infâme mauvaise gestion des économies par les gouvernements africains. Nous voulons plutôt mettre l'accent sur le fait qu'il n'y aura pas d'ajustement réussi tant que la vulnérabilité de l'Afrique aux facteurs externes ne sera pas reconnue. Cette reconnaissance servira à repenser la forme et le contenu de la transformation structurelle de l'Afrique. Le fait de ne pas prendre en considération ces facteurs, même lorsque l'on corrige les erreurs des politiques intérieures, peut faire échouer les tentatives de changement et les condamner à des retournements de situation involontaires.

La plupart des observateurs admettent aujourd'hui que les erreurs des politiques intérieures tout comme les facteurs externes ont joué un rôle dans la création ou l'aggravation de la crise africaine. Ils admettent également que les conditions initiales dans lesquelles les économies africaines se sont engagées dans les stratégies d'ajustement par réaction à la crise ont fait de l'ajustement une tâche particulièrement ardue. Bien que des concessions aient été faites de part et d'autre, l'origine de la crise africaine est toujours contestée, et cette polarisation est toujours apparente. Les priorités différentes ( parfois au sein des mêmes institutions et par les mêmes personnes ) sont fréquentes et donnent des prescriptions extrêmement polarisées. Pour bien des raisons, le point de vue dominant de la prise de décisions est celui qui attribue la crise et sa persistance en grande partie à l'échec des politiques. Dans *Ajustement en Afrique*, la Banque mondiale ( 1994, p. 20 ) était assez catégorique sur ce point :

> Les principaux facteurs qui sous-tendent la stagnation et la baisse étaient les mauvaises politiques — tant macroéconomiques que sectorielles, et émanant d'un paradigme de développement qui donnait à l'État un rôle de premier plan dans la production et dans la réglementation de l'activité économique.
>
> [ Traduction ]

Les facteurs externes sont reconnus, mais on minimise leur importance en les qualifiant de simples « obstacles surmontables ». Ainsi, les programmes d'ajustement structurel, bien qu'ils reconnaissent superficiellement les facteurs externes, sont fondés sur des arguments essentiellement internalistes qui, à leur tour, sont solidement basés sur une vision néoclassique de l'économie.

En somme, la prise de décisions en Afrique a été mue par un large éventail de forces. La concentration sur la maximisation de la rente ou le

clientélisme, bien qu'indiquant des problèmes réels de mauvais fonctionnement des institutions en Afrique, non seulement est trop simpliste, mais encore crée un état d'esprit qui dénigre les actions de la quasi-totalité des intervenants sociaux et provoque au bout du compte une paralysie de l'action.

## Prescriptions

Étant donné les chocs extérieurs qui ont fondamentalement modifié les configurations des relations économiques internationales, rendant ainsi obsolètes les politiques en vigueur dans la majorité des pays en développement, et étant donné les erreurs politiques du passé qui ont accentué la crise et les faiblesses des institutions nationales pour s'attaquer aux nouveaux défis, il était devenu évident que les pays de l'Afrique subsaharienne avaient besoin d'une forme d'ajustement ou d'une autre. Il était cependant plus difficile de déterminer quelle forme serait efficace. En effet, la source majeure de débats interminables était l'insistance des institutions de Bretton Woods sur le fait qu'un certain type de réforme était la seule solution possible, et était mieux que toute autre option concevable.

L'ascendance du néolibéralisme à l'échelle mondiale s'est répandue en Afrique en grande partie par l'intermédiaire des institutions de Bretton Woods. Au début des années 80, deux grands événements historiques se sont conjugués pour faire des programmes d'ajustement structurel le modèle de gestion économique prépondérant dans la plupart des pays en développement.

Premièrement, il semblait qu'on n'avait plus foi dans l'économie néokeynésienne à la fin des années 70, et il y avait aussi l'ascendance intellectuelle de la nouvelle économie classique et du principe de « monoéconomie » en tant que paradigme dominant pour diagnostiquer les problèmes économiques et prescrire des solutions. Une telle interprétation néoclassique est fondée sur le corpus de travaux théoriques et empiriques provenant essentiellement d'un ensemble de théories qui expliquent l'efficacité du système de marché dans la répartition des ressources. Son principe fondamental est celui des monoéconomies, qui insiste sur l'universalité du comportement économique rationnel et l'existence de possibilités marginales de remplacement dans la production et la consommation.

Deuxièmement, dans les principaux pays industrialisés, l'État omniprésent faisait l'objet d'une attaque politique virulente, selon

laquelle il était à la fois incompétent et oppressif, et cela était renforcé par l'échec évident de la planification centralisée dans l'ex-Union soviétique et d'autres pays communistes dans les années 80. Cette attaque raccordait nettement les concepts jumeaux d'efficience et de forces du marché, et le paradigme néoclassique servait de point d'attache. En conséquence, un plus grand nombre de dirigeants conservateurs furent élus dans ces pays — Margaret Thatcher en Grande-Bretagne ( 1979 ), Joe Clark au Canada ( 1980 ), Ronald Reagan aux États-Unis ( 1980 ) et Helmut Kohl en Allemagne ( 1981 ).

Ces deux événements ont donné l'élan immédiat pour la poursuite acharnée du programme néoclassique en tant que modèle de développement universellement applicable. Les principes généraux de l'orthodoxie néoclassique et son insistance sur les « microfondations de la macroéconomie » sont considérés comme étant d'une évidence telle que les détails sont souvent formulés explicitement. On est convaincu de l'efficacité des marchés, tandis que l'intervention de l'État dans la répartition des ressources est inefficace et cause de distorsions. Le mauvais fonctionnement de l'État est plus coûteux et plus important que celui du marché. L'intervention minimale de l'État est possible, en particulier dans l'apport d'infrastructure et d'éducation, à condition d'être fonctionnelle ou respectueuse du marché. Dans ce contexte, « réduction du rôle de l'État » et « libéralisation des marchés » sont les phrases clés du programme de réforme.

Dans le cas de l'Afrique, le rapport Berg ( Banque mondiale, 1981 ) servait de précurseur intellectuel immédiat à l'introduction des politiques du programme d'ajustement structurel. Selon ce rapport, les baisses du niveau de vie observées en Afrique n'étaient pas attribuables aux aléas climatiques, aux conflits politiques et aux chocs extérieurs, mais à des erreurs de décision économique. Ainsi, Berg reconnaissait dans son rapport trois principales actions politiques de première importance pour tout programme axé sur la croissance : politiques des échanges et du taux de change plus appropriées ; efficacité accrue de l'utilisation des ressources dans le secteur public ; et meilleures politiques agricoles.

En conséquence, comme cela est typique de tels programmes de réforme dans les pays en développement, deux composantes politiques générales caractérisent le programme d'ajustement structurel type : les mesures de stabilisation macroéconomique de court à moyen terme, pour rétablir les équilibres intérieur et extérieur, ce qui est du ressort du FMI ; et les programmes d'ajustement structurel eux-mêmes, qui sont

conçus pour « libérer les marchés afin que la compétition puisse aider à améliorer l'allocation des ressources... en ajustant les signaux émanant des prix et créant un climat qui permette aux entreprises de répondre à ces signaux de manière à augmenter la rentabilité de l'investissement » ( Banque mondiale 1994, p. 61 ).

## Libéralisation des marchés

Depuis le début des années 80, plusieurs pays africains ont poursuivi des programmes d'ajustement structurel à des degrés divers d'intensité, d'engagement et de longévité. Aujourd'hui, on compte beaucoup plus sur les marchés. Le message central des programmes d'ajustement structurel a été le suivant : ajuster les prix, libérer les marchés et serrer les rênes à l'État. Nous présentons brièvement ci-après quelques composantes essentielles des programmes d'ajustement structurel.

### RÉFORMES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

La *politique industrielle* est une expression générique qui englobe les activités de l'État destinées à développer ou à compresser diverses industries d'une économie nationale, dans le but de maintenir la compétitivité globale. S'il y a un secteur dans lequel la Banque mondiale a fait preuve d'ambiguïté, c'est bien le secteur industriel. La politique industrielle en Afrique est généralement considérée comme la cheville ouvrière de la stratégie de remplacement des importations que les programmes d'ajustement structurel cherchaient à démolir. Dans le rapport Berg ( Banque mondiale 1981 ), le peu d'attention accordé à l'industrie n'allait pas plus loin que de la faire figurer sur la liste des preuves de l'inutilité et de l'inefficacité des politiques du passé. Dans un autre rapport, la Banque mondiale ( 1989b ) reconnaissait que l'industrialisation en Afrique avait réalisé très peu de développement technologique indigène et proposait d'insister davantage sur l'acquisition de compétences entrepreneuriales et techniques ainsi que de compétences en gestion. Les mesures d'encouragement doivent être axées sur la formation technique et l'adaptation des technologies. Proposant un nouveau départ pour l'industrialisation, le rapport a, à juste titre, identifié le défi comme consistant à renforcer la base des compétences techniques et de l'expérience industrielle pour réaliser la transformation industrielle envisagée dans le Plan d'action de Lagos. L'esprit d'entreprise africain serait promu grâce à l'amélioration de l'environnement réglementaire et politique des entreprises, à l'accès accru au crédit, à l'encouragement de services

autonomes ( par exemple les services techniques et la sous-traitance ) et à la stimulation des marchés locaux. En donnant les grandes orientations d'un programme stratégique pour les années 90, le rapport recommandait que les programmes d'ajustement rendent compte plus pleinement des besoins d'investissement pour accélérer la croissance et déclarait que l'équilibre macroéconomique devait avoir comme objectif de transformer radicalement les structures de production de l'Afrique.

Cependant, dans le fond, la Banque mondiale était opposée à la politique industrielle et niait son utilité, même dans les économies asiatiques à forte performance ( Banque mondiale 1993 ). Conformément à cette position hostile et profondément ancrée à l'égard de la politique industrielle, les avancées prometteuses affichées dans le rapport de 1989 dans le sens de la compréhension de la faible performance de l'industrie en Afrique étaient battues en brèche par le rapport de 1994 de la Banque mondiale. C'était là une régression qui réaffirmait que, malgré la rhétorique, l'essentiel de la politique industrielle a été, comme l'a décrit Berg ( Banque mondiale 1981 ), une fin pour l'industrialisation par le remplacement des importations et une dépendance accrue à l'égard du marché pour l'identification d'industries prometteuses.

## RÉFORMES AGRAIRES

L'agriculture est le plus important secteur de l'économie dans la plupart des pays africains, en raison de sa contribution au PIB, et plus encore, parce que la population en tire l'essentiel de ses moyens de subsistance. Comme nous l'avons déjà noté, c'est également le secteur qui a connu un déclin continu pendant presque toute la période postcoloniale. À l'évidence, ce secteur est le test sur lequel tout repose pour les politiques d'ajustement. Les programmes d'ajustement structurel ont souvent été basés sur le principe consistant à amener les économies africaines à exploiter leur avantage comparatif « révélé », lequel a été largement associé à l'agriculture. Le diagnostic de faible performance a attribué l'essentiel de l'échec aux politiques des prix poursuivies par les gouvernements africains, qui ont mis à rude épreuve les producteurs agricoles.

Le rapport Berg ( Banque mondiale 1981 ) faisait figurer au cœur de son argumentation les questions liées au déclin de l'agriculture. Il soutenait que la production agricole est le déterminant le plus important de la croissance économique globale en Afrique. Les recommandations de la Banque mondiale tournaient autour de l'ajustement des prix. Le

rapport recommandait l'amélioration des termes de l'échange par la suppression des diverses taxes à l'exportation, la levée de la protection des activités non agricoles et le transfert de devises. De nombreux pays se sont engagés dans cette voie au cours des dernières années. Ici, les réformes ont largement impliqué la libéralisation des marchés. La position monopsoniste de l'État, qui prend souvent la forme d'offices de commercialisation, a subi une réduction draconienne. Les subventions alimentaires et les plafonds artificiels des prix ont été supprimés, tout comme les subventions à l'achat d'intrants.

## RÉFORMES FINANCIÈRES

Le secteur des finances est l'un des rares secteurs où le mode axiomatique de réflexion concernant la politique a provoqué autant de manque de jugement. C'est apparemment parce que, dans ce secteur, on trouve une construction logique dans laquelle la stabilisation, par ses effets sur les taux d'intérêt, entraîne la croissance en agissant sur l'épargne, l'investissement et la répartition des ressources. Le rôle des taux d'intérêt dans la détermination de l'investissement, et donc de la croissance économique, a été pendant longtemps un sujet de controverse. Il est encore difficile de définir en quoi consiste une bonne politique des taux d'intérêt. Jusqu'au début des années 70, l'axe principal d'argumentation était le suivant : les taux d'intérêt représentant le coût du capital, des faibles taux d'intérêt encouragent les gens à acquérir des équipements productifs ( investissement ), et favorisent de ce fait la croissance économique. Ainsi, au cours de cette période, de nombreux pays, dont les pays africains en développement, adoptèrent la politique des faibles taux d'intérêt réels. Toutefois, cette position a été contestée par la théorie de la répression financière, une approche orthodoxe de la libéralisation financière qui suggère que des taux d'intérêt réels positifs élevés induiront l'épargne. Cela entraînera à son tour l'augmentation des investissements et de la croissance économique, l'hypothèse classique étant que l'épargne est un préalable à l'investissement.

Cette approche orthodoxe a concentré l'intérêt non seulement sur le rapport entre l'investissement et les taux d'intérêt réels, mais aussi entre les taux d'intérêt réels et l'épargne. On soutient que la répression financière, qui est souvent associée à des taux servis sur les dépôts réels négatifs, entraîne le retrait de fonds du secteur bancaire. Selon l'argumentation, l'accès réduit au crédit fait baisser l'investissement réel et freine la croissance. En raison de cette complémentarité entre l'épargne

et l'investissement, l'enseignement fondamental de l'approche orthodoxe est de libérer les taux de dépôt. Des taux d'intérêt réels positifs encourageront l'épargne, et l'augmentation du passif du système bancaire obligera les institutions financières à prêter plus de ressources destinées à l'investissement productif, et ce de façon plus efficace. De même, l'accroissement des taux de prêt, consécutif à celui des taux servis sur les dépôts, n'incitera pas à investir dans des projets peu rentables, et augmentera la productivité de l'investissement. Ce point de vue orthodoxe a eu une très grande influence sur la conception des programmes de libéralisation financière du FMI et de la Banque mondiale, qu'un grand nombre de pays africains ont mis en œuvre sous le couvert des programmes d'ajustement structurel.

Les réformes du secteur financier ont également inclus les points suivants ( Inanga et Ekpenyong 1998 ; Mwega 1998 ) :

- réduction de l'imposition directe et indirecte des institutions financières par le truchement des obligations de réserve, du plafonnement obligatoire du crédit et de directives concernant l'allocation de crédit ;
- réduction des obstacles à la compétition dans le secteur financier, en réduisant progressivement la tutelle de l'État ( par la privatisation ) et en facilitant l'accès des entreprises nationales et étrangères à ce secteur ;
- restructuration ou liquidation des banques en faillite.

### RÉFORMES DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Ouvrir les économies africaines présumément fermées a été l'une des tâches principales des programmes d'ajustement structurel. Ces programmes avaient notamment pour objectif d'améliorer le rythme des exportations et la performance du secteur du commerce extérieur en le rendant compétitif grâce aux réformes du taux de change et à l'ouverture à la compétition internationale. Les gouvernements ont baissé les tarifs douaniers, dévalué les monnaies, libéralisé le commerce et ouvert davantage leurs économies.

### RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Une partie de l'argumentation orthodoxe consistait à dire que des éléments tels que les salaires minimums, la sécurité de l'emploi, les cotisations à la sécurité sociale, les allocations de chômage et les syndicats avaient contribué dans une large mesure à l'inflexibilité des marchés

africains du travail. L'Organisation internationale du travail ( OIT 1996, p. 193 ) a ainsi résumé ce point de vue :

> Le point de vue orthodoxe maintient que de telles interventions augmentent le coût de la main-d'œuvre dans le secteur structuré, et donc réduisent la demande, exacerbent les inégalités entre le secteur structuré et le secteur non structuré et entravent l'adaptation aux chocs économiques en rendant l'emploi et les salaires moins flexibles, réduisent la compétitivité internationale en augmentant le coût de la main-d'œuvre, et infléchissent le taux de croissance en réduisant la rentabilité de l'investissement. D'aucuns soutiennent que la suppression des distorsions du marché du travail renforcerait la flexibilité de ce marché et aurait un effet positif sur la croissance économique dans les pays en développement.
>
> [ Traduction ]

En conséquence, les programmes d'ajustement structurel comportaient des mesures destinées à supprimer du marché du travail tous ces arrangements institutionnels.

## Réformes du secteur social

### ÉDUCATION

La Banque mondiale joue un rôle de premier plan dans la définition des politiques d'éducation en Afrique, non seulement en apportant le financement direct et en affectant les fonds de contrepartie locaux dans les secteurs de son choix, mais aussi en établissant la base intellectuelle des nouvelles orientations politiques des économies africaines. Avec l'affaiblissement d'institutions telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ( Unesco ), les discours de la Banque mondiale sur l'éducation sont devenus déterminants. Ses politiques en matière d'éducation ont été en grande partie influencées par les ouvrages sur le taux de rentabilité de l'éducation, qui apportent une justification des dépenses publiques d'éducation compatible avec le marché. Un vaste programme de recherche sur l'évaluation des taux de rentabilité de l'éducation a été mis sur pied. La Banque mondiale a participé activement aux travaux et elle en a tiré quelques conclusions que Bennell ( 1996 ) résume ainsi :

- Les taux de rentabilité de l'éducation à tous les niveaux sont souvent plus élevés que l'ensemble des coûts d'opportunité sociale du capital.

- Les taux de rentabilité de l'éducation des pays en développement ( en particulier en Afrique ) sont supérieurs à ceux des économies de marché développées.
- Les taux de rentabilité privée et sociale de l'éducation sont plus élevés pour l'enseignement primaire.
- Les taux de rentabilité de l'enseignement supérieur sont souvent considérablement plus élevés que les taux de rentabilité sociale correspondants.
- La courbe du taux de rentabilité de l'éducation reste stable, affichant seulement des baisses relativement mineures à mesure que les pays se développent.

Pour l'Afrique, les études de la Banque mondiale ont conclu que les taux de rentabilité sociale de l'éducation sont de 24 p. 100 pour l'enseignement primaire, 18 p. 100 pour l'enseignement secondaire et 11 p. 100 pour l'enseignement supérieur. À partir de ces valeurs et des modèles soi-disant universels, la Banque mondiale fait état de répercussions politiques qui, à leur tour, auront une incidence de grande portée sur le développement à long terme des ressources humaines africaines. Bennel ( 1996, p. 183 ) résumait ainsi ces répercussions politiques :

> D'abord, tout enseignement, quel qu'en soit le niveau, est un investissement assez attrayant non seulement pour les gens, mais aussi pour l'État. Ensuite, avec quelques mises en garde, dans la plupart des pays en développement, l'enseignement primaire devrait bénéficier de la plus haute priorité en matière d'investissement, suivi de l'enseignement secondaire. Enfin, la subvention étatique de l'enseignement supérieur et, dans une moindre mesure, de l'enseignement secondaire, est excessive, vu les écarts énormes entre les taux de rentabilité privée et sociale de l'éducation. Pour pallier cette mauvaise répartition des ressources, il faudrait faire participer les élèves de manière plus substantielle aux coûts éducatifs.
>
> [ Traduction ]

Outre les arguments portant sur les taux de rentabilité de l'éducation, la Banque mondiale maintient une considération ayant trait à l'équité, qui milite contre les dépenses publiques d'enseignement supérieur, et privilégie l'apport privé d'enseignement supérieur « équitable », car les subventions publiques à l'enseignement supérieur sont disproportionnellement élevées pour les familles qui ont des

revenus confortables et donc les moyens de financer une part plus importante des frais universitaires ( Bennell 1996 ).

### RÉFORMES ADMINISTRATIVES

En précisant les éléments qu'elle juge indispensables à la « bonne » gouvernance en Afrique, la Banque mondiale a relevé les principes et paramètres essentiels suivants :

- responsabilisation accrue ( financière et politique ) des responsables publics, y compris les politiciens et les fonctionnaires ;
- transparence dans les procédures et processus gouvernementaux ;
- attaque concertée contre la corruption ;
- prévisibilité du comportement de l'État et du régime politique ;
- rationalité des décisions gouvernementales ;
- vérification des transactions gouvernementales par des organes qualifiés ;
- réduction draconienne des lenteurs administratives ;
- suppression des contrôles administratifs « inutiles », pour barrer la voie à la recherche de l'avantage personnel ;
- libre circulation de l'information ;
- encouragement d'une culture de débat public ;
- institution d'un système de vérification et d'équilibrage au sein de la structure gouvernementale ;
- décentralisation de l'administration ;
- respects des droits humains ;
- autonomie judiciaire et primauté du droit ;
- création d'un cadre juridique fiable ;
- protection du droit de propriété ;
- exécution des contrats.

Les responsables de la Banque mondiale ont également ajouté la question du renforcement des capacités pour permettre aux technocrates africains d'initier et de mettre en œuvre des réformes économiques basées sur le marché, en tant qu'élément essentiel de la recherche de la bonne gouvernance en Afrique. À la fin de 1994, la Banque mondiale appuyait diverses réformes de la fonction publique dans 29 pays africains.

En plus de mesures telles que la promotion d'appels d'offres ouverts et concurrentiels pour la fourniture de biens et services au gouvernement par le secteur privé, y compris les organisations non

gouvernementales, la Banque mondiale envisageait d'améliorer la transparence du processus gouvernemental en encourageant plusieurs pays africains à publier des journaux officiels annonçant les offres publiques et le nom de leur adjudicataire. Les gouvernements étaient également encouragés, comme au Kenya, à publier un résumé de leurs plans budgétaires annuels pour une diffusion locale. Cette pratique devait stimuler le débat public sur l'économie et le modèle de dépenses publiques adopté par le régime en place. Cherchant à promouvoir des reportages « informés » et une discussion publique sur les questions de réforme économique, l'Institut de développement économique de la Banque mondiale a élaboré des programmes de formation destinés aux journalistes de divers pays africains qu'elle invitait de temps en temps. En outre, les publications de la Banque mondiale étaient régulièrement diffusées auprès des média dans tous les pays sous ajustement, et des séances de breffage régulières étaient prévues pour expliquer les objectifs du processus de réforme économique, les succès enregistrés et les problèmes persistants.

Le travail de la Banque mondiale en matière de renforcement des institutions fut étendu, dans le principe et dans la pratique, à l'appui aux organisations de base. Ces organisations sont considérées comme de possibles substituts à l'État dans plusieurs domaines ; elles sont également au cœur de la stratégie bancaire de renforcement des capacités individuelles et « d'élargissement » de la société civile en tant que contrepoids de l'État (néo) patrimonial. Non seulement la création d'organisations non gouvernementales et d'organisations communautaires était explicitement encouragée, mais aussi on essayait de les faire bénéficier de marchés d'approvisionnement adjugés par l'État et de fonds de projets fournis par les bailleurs, dont la Banque mondiale.

Il est important de rappeler les perceptions qui sous-tendent ces réformes. Les fonctionnaires étaient considérés comme foncièrement opposés à la réforme, et à maints égards, les bureaucraties locales qui étaient considérées comme des ennemies du marché étaient aussitôt assaillies d'hostilités. Les fonctionnaires locaux, vilipendés en tant qu'individus corrompus, à la recherche de l'avantage personnel et peu efficaces, devaient être tenus à l'écart de la restructuration. À la lumière de ces attitudes, les bureaucraties locales étaient sceptiques quant aux suggestions ultérieures qui laissaient entendre qu'elles avaient « gagné » le processus d'ajustement.

# Chapitre 3

# Expérience de l'ajustement

## Résultats

La mise en œuvre d'une réforme politique vise à influer sur la variable économique ciblée ; la modification correspondante de cette variable servirait alors d'indicateur de l'effet de la politique. On peut donc, en principe, évaluer l'effet de n'importe quelle réforme politique en examinant les modifications des variables cibles appropriées qu'on peut attribuer à la réforme politique. Pour plusieurs raisons, la procédure d'évaluation de l'impact n'est pas aussi directe qu'elle peut paraître de prime abord ( voir Hussain 1994 ).

Premièrement, il peut s'avérer quasi impossible de distinguer les effets de la réforme politique de ceux émanant de développements extérieurs plus généraux qui peuvent affecter la même série de variables. Des chocs extérieurs imprévus ou qui n'avaient pas été intégrés dans les programmes d'ajustement peuvent avoir un effet marqué sur leur réussite. Si les cours mondiaux des principaux produits d'exportation dégringolent, ou si la pluviométrie est plus faible que prévu, il serait injuste d'imputer la faible performance économique et sociale uniquement au programme d'ajustement. La Banque mondiale a été contrainte d'invoquer ces facteurs externes pour expliquer pourquoi ses propres politiques n'ont pas répondu aux attentes. Les réponses à l'ajustement ont subi les contraintes d'autres facteurs externes tels que les pertes dues à la détérioration des termes de l'échange, l'augmentation de la dette, la

récession dans les pays membres de l'OCDE et, tout dernièrement, le processus tumultueux de transition politique qui a détourné l'attention des décideurs de la gestion économique, provoquant parfois une quasi-interruption de l'activité économique normale. Dans plusieurs pays sous ajustement, le financement extérieur promis par les bailleurs de fonds ou l'allégement de la dette projeté dans le cadre du programme ne se sont pas matérialisés. Cette imperfection a eu un effet négatif sur les importations, et donc sur la croissance de la production et des exportations ainsi que sur le niveau des dépenses publiques. Il faut tenir entièrement compte de ce facteur lorsqu'on évalue le succès du programme d'ajustement ou ses conséquences sociales.

Deuxièmement, les épisodes de réforme dans certains pays peuvent être trop courts pour permettre une évaluation basée essentiellement sur une analyse de données chronologiques. Les critiques des programmes d'ajustement structurel soutiennent souvent que l'horizon de ces programmes a été trop court pour traiter des problèmes structuraux profondément ancrés. Aujourd'hui, la Banque mondiale admet que l'hypothèse de départ selon laquelle ces programmes permettraient à l'économie de relancer la croissance et la consommation dans un délai de cinq à sept ans était trop optimiste. L'intensité des distorsions et des demandes relatives à la capacité de réponse des économies africaines avait été sous-estimée.

Troisièmement, la possibilité de trouver un épisode distinct de réforme politique peut dépendre dans une large mesure du fait que les intervenants privés ( dont l'action ou l'inaction détermine finalement la « réaction de l'offre » au changement de politique ) considèrent ou non la politique comme étant crédible, et donc soutenable.

Quatrièmement, attribuer les changements de variables cibles postérieurs à la réforme à l'effort précédent de réforme basé sur les fameuses comparaisons avant-après n'est pas en rapport avec les contrefactuels appropriés et peut, à ce titre, faire l'objet de critique. Il y a toujours un problème concernant le degré de performance observée attribuable à des politiques données lorsque plusieurs choses se produisent à la fois, lorsque les forces extérieures sont puissantes, lorsque les retards sont importants et lorsque les sources d'information ne sont pas totalement fiables. Cela est encore plus problématique dans le secteur agro-alimentaire, où la météorologie est un facteur prépondérant et où le rapport entre les instruments de stratégies politiques et les résultats est d'une fragilité fort évidente.

Cinquièmement, des différences d'interprétation apparaissent lorsque les conditions initiales des pays sous ajustement ne sont pas pleinement comprises — cette compréhension est vitale.

Sixièmement, les mesures réformistes doivent être correctement reconnues pour ce qu'elles sont. Si, dans la première phase de réforme, l'accent est mis sur la restructuration du budget et le transfert du solde dans les paiements courants par le biais de réductions des dépenses, il serait faux de parler de réforme structurelle. Il s'agit plutôt de mesures de stabilisation, dont les effets sont très différents de ceux des réformes structurelles. De nombreux pays ont appelé leur programme d'ajustement structurel leurs efforts de stabilisation. La qualification erronée de l'ajustement, le regroupement impropre des pays sous ajustement et le mauvais choix de la période et de la durée de l'ajustement ont été les sources les plus importantes de confusion dans ce débat.

En dernière analyse, il faut savoir si les réformes sont appliquées aussi bien dans l'esprit que dans la lettre. De nombreux pays ont lancé des programmes d'ajustement et ont même emprunté de l'argent à des institutions financières internationales, mais la pression politique les a poussés à se retourner et à déraper en cours d'exécution. Il faut distinguer cette approche de coup de frein et d'accélérateur d'une application soutenue de réformes planifiées, car les revirements politiques bénéficient à certains segments de la population au détriment d'autres segments. Pour la Banque mondiale, le principal coupable semble être le retour en arrière et le manque d'assiduité dans l'exécution de ses politiques.

En partie, les controverses reflètent des différences de paradigmes concernant la nature et le rôle des programmes d'ajustement structurel. L'évaluation des succès ou des échecs des programmes ainsi que le choix des techniques d'évaluation à utiliser dépendent de la perception philosophique que l'on a du mode de fonctionnement des marchés réels, ainsi que de la façon dont on perçoit les objectifs, cibles politiques et instruments. Le terme *ajustement* englobe un éventail trop large de politiques et d'expériences pour avoir une seule signification en tant que variable indépendante. Il est donc difficile, sur le plan analytique et empirique, de lier tous les instruments d'intervention aux cibles ( objectifs ) ultimes de la politique. Les analystes se concentrent généralement sur la question de savoir si un programme d'ajustement structurel a été efficace dans le sens où il a réalisé ses objectifs généraux. Mais même là, on s'accorde peu sur les méthodes d'évaluation, la période de référence,

l'horizon au-delà duquel on peut dire d'un programme qu'il a réussi ou échoué, les indices ou variables de mesure de la performance, et la séparation des effets des programmes eux-mêmes de ceux d'autres facteurs.

Néanmoins, les économistes s'accordent sur plusieurs indicateurs de réussite, entre autres l'amélioration des taux de croissance du PIB, la reprise de l'investissement et une utilisation plus efficiente des ressources qu'indique l'accroissement de la productivité. La Banque mondiale attachait une valeur considérable à ces facteurs. Répondant à sa propre question de rhétorique « L'ajustement paie-t-il en Afrique subsaharienne ? », la Banque mondiale ( 1994, p. 131 ) déclarait sans ménagements :

> La réponse est un oui avec réserve. Les programmes d'ajustement n'ont peut-être pas relevé la croissance du PIB de tous les pays, leurs exportations ainsi que leurs taux d'épargne et d'investissement au niveau de ceux des pays sous ajustement dans d'autres régions. Mais les plus forts réformateurs en Afrique ont inversé la baisse de la performance de l'économie et affichent une croissance pour la première fois depuis des années.
>
> [ Traduction ]

Dans les nombreux rapports d'évaluation sur l'ajustement rédigés par le personnel de la Banque mondiale ( Banque mondiale 1989a, 1989b, 1990, 1994 ; Elbadawi *et al.* 1992 ; Elbadawi et Uwujaren 1992 ; Hussain 1994 ; Hussain et Faruqee 1994 ), les preuves varient d'un rapport à l'autre, mais la Banque mondiale en tant qu'institution maintient que l'ajustement est une réussite. Bien que les rapports mettent l'accent sur des sujets différents, ils sont tous reliés par un même fil méthodologique. D'autres analystes obtiennent des résultats largement contradictoires, et les exercices d'évaluation diffèrent nettement selon la méthode utilisée. Outre les points plus fondamentaux concernant entre autres l'articulation des problèmes, le choix des variables et de l'horizon ainsi que le regroupement des pays, le personnel des institutions de Bretton Woods et les chercheurs indépendants ont généralement appliqué toutes sortes de méthodes d'évaluation de la performance.

Malgré les désaccords concernant la méthode et les résultats, il y a chez les protagonistes un sentiment de plus en plus grand de déception parce que les programmes d'ajustement structurel n'ont pas fonctionné comme prévu en Afrique. Comme le suggère le tableau 5, les courbes de croissance économique et leurs niveaux révèlent que l'ajustement n'a pas fait une grande différence. La Banque mondiale ( 1994, pp. 1-2 )

regrettait qu'après plus d'une décennie de programmes d'ajustement structurel en Afrique, « les réformes soient toujours incomplètes », mais elle attribue ce phénomène non pas à l'inefficacité ou à la mauvaise conception des programmes, mais à la « non-exécution ». Elle affirmait : « Aucun pays africain n'a atteint une position macroéconomique saine, et on est fortement préoccupés par le fait que les réformes entreprises jusqu'ici sont fragiles, et qu'elles ne font que ramener l'Afrique sur la lente trajectoire de croissance des années 60 et 70 ». On ne sait pas très bien si la non-application effective résulte du refus d'entreprendre des réformes ; des conditions objectives des économies qui ne permettent pas le type d'ajustement recommandé ; ou du fait que les politiques soient non applicables de nature. Ces débats se poursuivent depuis les premières controverses entre la CEA et la Banque mondiale. Cependant, le bilan est que les programmes d'ajustement structurel n'ont pas apporté la reprise et la croissance promises, et il est de plus en plus admis que les programmes comportent plusieurs lacunes.

## Agriculture

Quel a été le résultat de ces réformes sur l'agriculture ? En 1994, l'économiste principal de la Banque mondiale pour la région de l'Afrique déclarait que « l'agriculture a été un succès particulier », bien qu'il concédât que la performance « a été modeste par rapport aux attentes extérieures » ( Hussain 1994, p. 156 ). La Banque mondiale ( 1994, p. 143 ) affirmait que ces réformes « ont apparemment soutenu la croissance agricole ». Elle a dressé un tableau d'après lequel les pays qui avaient baissé leur niveau d'imposition affichaient des taux de croissance plus élevés que ceux qui avaient augmenté l'imposition. Toutefois, la Banque mondiale ( 1994, pp. 143-146 ) reconnaissait également

**Tableau 5.** Croissance du PIB sous ajustement — taux de croissance agricole ( médian ), Afrique subsaharienne, 1981 à 1986 et 1987 à 1991

| | Croissance du PIB ( % ) | |
|---|---|---|
| | 1981-1986 | 1987-1991 |
| Grandes améliorations | 4,2 | 2,4 |
| Légères améliorations | 3,1 | 2,8 |
| Détérioration | 2,3 | 3,3 |
| Tous les pays | 3,1 | 2,8 |

Source : Banque africaine de développement ( 1995 ).
Note : PIB, produit intérieur brut.

« qu'aucun modèle clair ne s'est dégagé pour distinguer les pays qui ont connu une détérioration de leurs politiques de ceux qui ont effectivement connu une amélioration ». Les explications qu'elle donne de ces résultats « pas trop surprenants » sont les retards accusés par les autres réformes, en particulier celles des offices de commercialisation et d'autres réformes administratives.

Le débat sur l'effet des programmes d'ajustement structurel sur l'agriculture intervient dans le contexte d'un amalgame de données contradictoires. Par exemple, bien que les données de la Banque mondiale tendent effectivement à soutenir ses affirmations, celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et de la Banque africaine de développement ( BAD ) donnent une image beaucoup moins précise. La Banque mondiale ne se contente pas d'affirmer que ses politiques ont entraîné une relance de l'agriculture, elle va même jusqu'à déclarer que, de 1988 à 1992, le Bénin, la Guinée, l'île Maurice, le Nigeria, la Tanzanie et l'Ouganda ont tous connu une prospérité agricole ( Banque mondiale 1995 ). Quant à la BAD ( 1995, p. 22 ), elle déclarait « qu'en moyenne, les réformes agraires entreprises par la plupart des gouvernements africains n'ont pas eu les résultats rapides escomptés en termes de rendement accru, et bien des rigidités demeurent ». Le tableau 5 ( BAD 1995 ) indique des résultats considérablement différents de ceux de la Banque mondiale. Avant de faire grand cas de ces chiffres, il faut rappeler encore une fois qu'ils sont basés sur de petits échantillons de groupes à performances très variées dans chaque catégorie. En conséquence, il ne faut pas leur accorder trop d'importance. Tout bien considéré, la réponse de l'agriculture africaine aux programmes d'ajustement structurel a été ce que la Banque mondiale ( 1994 ) a décrit par euphémisme comme une performance décevante. Cela a obligé la Banque mondiale ( 1994, p. 171 ) à poser la question suivante : « Quels sont les facteurs hors-prix qui continuent de contraindre la réaction de l'offre : le secteur dispose-t-il de capacités suffisantes pour s'adapter aux incitations changeantes ? » Ce sont là précisément les questions qu'ont soulevées de nombreux critiques au fil des ans.

Les questions qui se posent aussitôt sont les suivantes : Qu'y a-t-il derrière les « performances décevantes » ? À quoi peut-on attribuer les quelques signes de reprise ? Les opinions diffèrent très nettement, en partie en raison des différences dans les données utilisées. Nous avançons ici un certain nombre de raisons qui expliquent partiellement l'échec en dépit de réformes considérables.

Premièrement, l'objectif d'ajustement des prix était loin d'être pertinent dans les conditions qui régnaient en Afrique. En mettant trop l'accent sur les prix, les programmes d'ajustement structurel ont détourné l'attention des problèmes d'innovation technologique, de la faiblesse des marchés des produits de base et des produits financiers, des goulets d'étranglement structurels, de l'incertitude immense créée par les aléas d'un climat capricieux, et des nombreuses autres contraintes subies par les mutations agraires. Les programmes d'ajustement structurel ont tout simplement éludé les questions majeures concernant la capacité technique de l'agriculture africaine à réagir aux incitations financières, et ont sous-estimé les nombreuses contraintes structurelles qui condamnent l'agriculture africaine à de faibles niveaux de productivité et de réceptivité. L'Afrique doit faire sa révolution verte pour faire face aux exigences d'un accroissement rapide de la population et à celles de taux d'urbanisation élevés. L'agriculture africaine traîne loin derrière celle d'autres pays en développement sur le plan de l'utilisation de l'irrigation et d'engrais, et donc du rendement des cultures. Seulement 4 p. 100 des terres sont irriguées, comparativement à 26 p. 100 en Inde et à 44 p. 100 en Chine. De même, l'utilisation d'engrais est de 8,9 kg/ha en Afrique, contre 68,7 kg/ha en Inde et 261,9 kg/ha en Chine. L'agriculture en Afrique est tellement tributaire du climat qu'il est difficile de distinguer les effets de la politique de ceux des facteurs externes tels que la pluviométrie. Comme le suggérait la Banque mondiale ( 1994 ) au sujet du Ghana et du Nigeria, des facteurs structurels tels que l'investissement dans la recherche, l'infrastructure rurale, les termes de l'échange mondiaux et les arrangements commerciaux sont aussi probablement plus importants que les prix.

La réceptivité aux incitations par les prix a été davantage émoussée par une position politique qui n'a pas traité le fléchissement de la formation du capital humain en zone rurale ( à cause des taux d'inscription scolaire en baisse ) et la réduction de la recherche, des services de vulgarisation et de l'infrastructure rurale en raison de la compression des dépenses publiques. Tous ces éléments font de la reprise agricole une perspective lointaine.

En outre, l'optimisme ayant trait à l'efficacité des programmes d'ajustement structurel et leur objectif d'ajustement des prix était basé en partie sur des hypothèses sur la mesure dans laquelle les prix auxquels les exploitants africains sont réellement confrontés sont faux. La fixation des prix était due non seulement à l'hypothèse concernant la

réceptivité des exploitants africains aux incitations par les prix, mais aussi à la conviction pas toujours bien fondée que les efforts des exploitants africains étaient mal récompensés. Ce qui est absurde, c'est que cette hypothèse se fonde sur la conviction que les États, par ailleurs qualifiés d'inefficaces et d'impuissants, peuvent faire tenir les prix officiels. Cependant, l'omniprésence des marchés parallèles en Afrique a clairement prouvé que la fixation des prix officiels par les institutions financières internationales a été trompeuse. Dans la majorité des pays, la plupart des produits agricoles, en particulier ceux destinés aux marchés intérieurs, empruntaient rarement les filières officielles. Cela est particulièrement vrai pour les produits alimentaires dont les prix étaient déterminés par le marché, même lorsque l'État avait le monopole de la commercialisation des céréales. Les prix des produits alimentaires ont augmenté rapidement pendant plus de deux décennies, sans provoquer de réaction adéquate de l'offre pour suivre le rythme de la croissance démographique, et malgré les importations accrues de produits alimentaires.

Même pour les cultures d'exportation, les prix officiels n'ont pas toujours été les bons. D'après Azzam ( 1996, p. 143 ), des études économétriques effectuées en Côte-d'Ivoire ont indiqué que les prix des marchés parallèles étaient plus importants que les prix officiels, ce qui ne semblait jouer aucun rôle dans la fonction de l'offre ; cela l'amène à supposer que les prix réels payés aux producteurs de cacao par les commerçants étaient plus directement liés aux cours internationaux qu'aux cours officiels :

> Dans ces conditions, la réforme du système de commercialisation et de stabilisation des prix des produits d'exportation en Côte-d'Ivoire doit être considérée moins comme un problème de stimulation de la production que comme un problème de répartition, entre l'État et les producteurs, de la marge entre le prix payé à la frontière et les prix payés aux producteurs.
>
> [ Traduction ]

Les gouvernements africains ont beaucoup fait pour réduire les taxes sur les exportations agricoles et améliorer les termes de l'échange. Cependant, même en ce qui concerne les prix, des analyses récentes indiquent que dans les économies africaines, les facteurs externes peuvent expliquer en grande partie le changement observé des termes de l'échange intérieurs pour l'agriculture et les denrées imposables. Par exemple, Tshibaka ( 1998 ) a observé que pour la Côte-d'Ivoire, le

Nigeria et le Sénégal, les deux tiers du changement pouvaient être attribuables à des facteurs externes. Autrement dit, le gain provenant de la suppression des monopsones de l'État peut facilement être annulé par les changements des termes de l'échange internationaux.

## Performance industrielle

Répondant explicitement à ceux qui ont soutenu que les programmes d'ajustement structurel pourraient provoquer la désindustrialisation, la Banque mondiale ( 1994, p. 149 ) déclarait catégoriquement que « l'industrie est en expansion ». Elle soutenait que l'impact de l'ajustement avait été particulièrement prononcé dans la croissance de l'industrie et des exportations. Son échantillon se composait de 29 pays africains qui avaient été sous ajustement. Comme la plupart de ces pays n'avaient pas encore terminé la mise en œuvre des réformes politiques recommandées, la Banque mondiale les a classés en trois catégories pour évaluer les effets des programmes d'ajustement structurel : 6 ont constaté de « grandes améliorations » de leurs politiques macroéconomiques, 9 ont enregistré de « légères améliorations » et 11 ont subi une « détérioration ». Trois pays n'ont pas été classés. Tous les changements survenus dans la performance en matière de croissance, le PIB, les exportations, la production industrielle et l'agriculture ont été évalués par rapport à ces catégories et ont été répartis en deux périodes : préajustement ( 1981-1986 ) et postajustement ( 1987-1991 ). Les prémisses de la Banque mondiale sont les suivantes : c'est dans le premier groupe de pays que l'on observe le plus les effets de l'ajustement structurel ; c'est dans le troisième groupe qu'on les observe le moins ; et, pareillement, les différences entre la seconde période et la première indiquent les effets de l'ajustement.

L'effet des programmes d'ajustement structurel sur l'industrie manufacturière mesuré de la sorte montrait que, en moyenne, les pays qui ont fait le plus d'ajustements ont enregistré les plus grandes améliorations des performances de leurs industries manufacturières ; ceux qui ont apporté le moins d'ajustements ont enregistré les améliorations les plus faibles. Tout cela est censé démontrer que les programmes d'ajustement structurel stimulent la croissance industrielle.

Bien que ces résultats semblent étayer une position indiquant les avantages des programmes d'ajustement structurel pour l'industrie, l'association statistique entre les réformes économiques ( telles qu'elles

définies par les trois catégories de changement de politique ) et la performance doit être interprétée avec prudence pour les raisons suivantes :

- Les regroupements en fonction des améliorations ( grandes ou légères ) et de la détérioration de la politique n'ont que peu, ou rien, à voir avec l'ajustement. Ils sont entièrement fondés sur des politiques macroéconomiques et non sur l'ajustement des prix par le biais de l'importation et d'autres formes de libéralisation. Ces regroupements indiquent seulement que l'amélioration des balances intérieure et extérieure favorise la croissance. L'effet sur la répartition des ressources en réponse à la tendance du marché ne peut être évalué.
- Les médianes n'ont pas de signification statistique pour des groupes, si les variations individuelles à l'intérieur de ces groupes sont plus grandes que les variations entre les groupes.
- Le groupe qui a connu une détérioration de sa politique affichait des taux de croissance plus élevés dans le secteur manufacturier que les autres groupes ; le groupe qui a connu de grandes améliorations présentait le plus faible taux de croissance au cours de la seconde période d'ajustement. On pourrait en conclure que l'ajustement, en tant que tel, n'a pas eu d'effet particulier sur la croissance du secteur manufacturier, et que les différences de taux de croissance étaient attribuables à d'autres facteurs.

Adoptant le regroupement des pays donné dans *Ajustement en Afrique* ( Banque mondiale 1994 ), Lall et Stewart ( 1996 ) montraient que le lien entre la performance industrielle et l'amélioration de la politique est différent de celui décrit par le rapport. Divers aspects de la performance industrielle en Afrique ont été recalculés à partir de données plus récentes provenant de la BAD, de la Banque mondiale et d'ailleurs. On a étendu la couverture à 50 pays africains, dont 21 pays qui n'avaient pas été sous ajustement ( BAD 1995 ).

Par ailleurs, les périodes de base étaient quelque peu différentes. On a pris une période globale plus longue, soit de 1980 à 1993, et la période allant de 1990 à 1993 a servi de sous-période pour saisir les effets les plus récents des réformes politiques. Pour ces deux périodes, le taux de croissance le plus élevé se trouvait dans les pays sous ajustement dont les politiques macroéconomiques avaient été améliorées. Le plus bas se trouvait dans le groupe de pays ayant connu une détérioration des

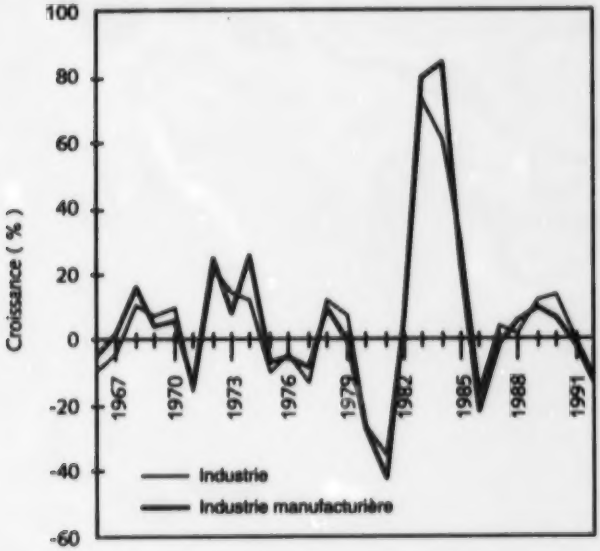
politiques entre 1980 et 1993, ainsi que dans les pays à faible revenu qui n'étaient pas sous ajustement entre 1990 et 1993. Cela porte à croire, encore une fois, que l'amélioration de la politique macroéconomique contribue à la croissance économique en général ; toutefois, il n'y a pas d'écart statistique important entre les taux de croissance des différents groupes. Cela indique que les différences de performance des groupes pourraient être attribuables à des facteurs autres que les différences de politiques macroéconomiques. La conclusion à laquelle on est parvenu dans *Ajustement en Afrique* n'a pas résisté à l'épreuve du temps et à une plus grande couverture.

Bien que l'expansion des exportations ait été certainement encourageante, elle doit être considérée à partir du contexte de démarrage avec la très faible base de performance qui caractérisait la période de crise économique allant du début au milieu des années 80. Le taux d'expansion n'a pas été soutenable, et des signes de stagnation sont apparus depuis ( 1990-1991 ). De 1990 à 1994, on a assisté à un important fléchissement des exportations de produits manufacturés et des exportations non traditionnelles. La baisse des exportations non traditionnelles suggère qu'une simple suppression de la « manipulation du marché » ne suffit pas pour assurer des exportations durables.

Dans le cas du Ghana, l'histoire est similaire. La valeur ajoutée des industries manufacturières a effectivement grimpé en flèche après 1983, lorsque les facteurs de production importés ont été mis à la disposition des industries existantes qui étaient aux prises avec une trop grande capacité excédentaire ( figure 4 ). Cependant, alors que la libéralisation s'étendait à d'autres importations et que la capacité excédentaire était épuisée, l'ouverture à la concurrence internationale a entraîné un ralentissement constant de la croissance industrielle. Ainsi, le taux de croissance de la valeur ajoutée des industries manufacturières est tombé à 5,1 p. 100 en 1988, 5,6 p. 100 en 1989, 1,1 p. 100 en 1990, 2,6 p. 100 en 1991, et 1,1 p. 100 en 1992.

Le cas du Ghana mérite une attention particulière car ce pays a servi d'indicateur des avantages de l'ajustement ambitieux et durable. Selon la Banque mondiale ( 1994 ), l'un des effets de l'ajustement a été la relance de l'industrie ghanéenne. En effet, dans les comparaisons des degrés d'ajustement effectuées par la Banque mondiale, le Ghana — classé parmi les pays où les politiques macroéconomiques se sont grandement améliorées — a enregistré une amélioration assez impressionnante du taux de croissance moyen dans le secteur manufacturier,

**Figure 4.** Croissance de la valeur ajoutée des industries manufacturières au Ghana, de 1967 à 1994




qui est passé de -0,4 p. 100 de 1981 à 1986 à 4,5 p. 100 de 1987 à 1991. Ces chiffres n'indiquent cependant pas le caractère spécial des gains, un point qui devient saillant lorsqu'on établit les taux de croissance de la valeur ajoutée des industries manufacturières sur plusieurs années. Ils indiquent que l'augmentation de la production était attribuable non pas tant à la libéralisation qu'à l'assouplissement des contraintes sur l'utilisation des capacités à la suite de l'afflux accru d'aide à apporter dans les produits intermédiaires. Une fois la capacité excédentaire utilisée et l'industrie ouverte à la concurrence internationale, la croissance industrielle a ralenti.

Une telle performance ne peut être prise au sérieux et ne permet pas de croire que le secteur manufacturier du Ghana réagit bien à la libéralisation. Le nombre d'emplois dans ce secteur a dégringolé, passant d'un niveau record de 78 700 en 1987 à 28 000 en 1993 ( BAD 1994 ). Le nombre de petites entreprises s'est accru, mais celles-ci exercent des activités peu productives destinées aux marchés locaux. L'investissement

étranger n'a pas bien réagi à l'ajustement — l'essentiel est concentré dans des activités primaires, plutôt que dans des activités manufacturières — et la reprise de l'investissement privé intérieur n'a pas été suffisante pour pousser le secteur manufacturier.

L'étude de la Banque mondiale ( 1996, p. 38 ), notant que la réduction des activités était « ennuyeuse », s'est aventurée à faire le commentaire suivant, bien qu'il contienne une question qui avait été péremptoirement éludée dans la première étude ( 1994 ) :

> Avec l'avancée des réformes politiques dans tous les pays faisant l'objet de notre étude, on s'attendrait à observer plus que le degré normal d'activité liée à l'ajustement. La question est de savoir si elle est excessive au point que les ressources productives sont extraites de force du secteur manufacturier et introduites dans des activités à plus faible valeur dans d'autres secteurs de l'économie.
>
> [ Traduction ]

## Privatisation

La privatisation était au cœur de tout ce qui ressemblait à une politique industrielle dans les programmes d'ajustement structurel. Au fil des ans, la libéralisation a de plus en plus signifié la privatisation. Dans *Ajustement en Afrique*, la Banque mondiale ( 1994 ) reconnaissait que les efforts en vue de privatiser les organismes publics et d'améliorer leur performance ont donné de maigres résultats. Elle attribue ce fait à la résistance qu'opposent les gouvernements africains à la privatisation. Cela n'est pas tout à fait juste. En général, le secteur privé n'a pas bien réagi relativement aux investissements. De même, la plupart des problèmes de privatisation sont liés à l'absence générale de stimulation de l'investissement privé intérieur comme extérieur. Dans bien des cas, il n'y a tout simplement pas eu de participants et d'investisseurs privés désireux d'acheter et de gérer des entreprises publiques. La privatisation s'est également fondée sur l'hypothèse selon laquelle il existe des investisseurs qui disposent de ressources financières suffisantes et qui n'attendent que le désengagement des États. Cette perception de la nature du secteur privé en Afrique et des réponses des capitaux étrangers privés à l'initiative de privatisation est battue en brèche par la faible réponse à ce qui est, à l'évidence, un environnement meilleur. Il est presque certain que la privatisation aurait dû s'accompagner d'une série de politiques interventionnistes au niveau microéconomique pour soutenir le secteur privé.

L'une des raisons pour lesquelles la privatisation n'a pas donné les résultats escomptés, c'est qu'elle a jusqu'à maintenant revêtu une forme plutôt ad hoc. Cela est dû dans une large mesure au fait qu'elle a été introduite pour répondre à des crises financières, des problèmes de balances des paiements et des pressions externes, en particulier de la part des institutions de Bretton Woods. Elle n'a pas fait partie d'une stratégie systématique en vue de restructurer le rôle de l'État et de promouvoir le secteur privé, conformément à une certaine perception des exigences de développement à long terme de l'économie. En conséquence, elle n'a pas eu la crédibilité nécessaire pour provoquer la réaction qu'il fallait du secteur privé. Perçue comme une stratégie à long terme de développement capitaliste, il est évident que la privatisation n'aurait pas été accompagnée par une vision de laissez-faire du rôle de l'État.

Il faut également noter que la privatisation est, après tout, une politique d'État devant être appliquée par l'État. Dans la plupart des cas, c'est l'État qui doit financer le processus de privatisation. Il faut se rappeler ici que la plupart des gouvernements africains n'avaient tout simplement pas de capacité financière pour « engraisser les veaux » avant de les vendre. En outre, l'État doit gérer et administrer le processus de privatisation. L'affaiblissement de ses capacités administratives ne facilite pas la privatisation. Dans la plupart des cas, il entraîne une privatisation des actifs sans l'aval express de l'État, par un processus qui revient à cannibaliser l'État sans accroître le rendement ou la productivité des entreprises privatisées. De même, lorsqu'une telle privatisation survient dans un marché essentiellement monopoliste, les gains d'efficacité promis peuvent faire défaut.

## Technologie

Avant de laisser le sujet des programmes d'ajustement structurel et de l'industrie, il faut aborder brièvement la question de la technologie, qui n'a pas été soulevée dans *Ajustement en Afrique* ( Banque mondiale 1994 ).

Selon le point de vue orthodoxe, la distorsion des prix a entraîné un mauvais choix de technologies en Afrique. La correction des prix entraînerait un choix plus pertinent. Des expériences vécues ailleurs confirment que l'acquisition de la technologie et l'innovation technologique représentent un bien public qui demande des politiques publiques plus explicites que ne le prévoient les programmes d'ajustement structurel. Dans bien des cas, la réduction des activités dans les

usines et la fermeture de celles-ci ont entraîné des pertes de rares ressources humaines qualifiées.

En outre, l'absence de mesures clairement exprimées en vue de renforcer la capacité de l'Afrique de gravir les échelons de la technologie est liée à la mort de la politique industrielle ou à une vision des économies africaines qui font plus qu'exporter des produits primaires. Toutefois, même cette tâche exige des compétences techniques en matière de recherche et de gestion.

## Commerce

Dans une évaluation de l'effet de la libéralisation commerciale, les variables cibles types incluent les variations au niveau de la production, des diverses composantes du commerce, de la performance du secteur manufacturier et de l'emploi. Comme nous l'avons déjà noté, un grand nombre de pays africains ont entrepris un changement radical de leurs politiques commerciales. Les taux de change ont été dévalués, ou alors on les a laissés trouver leur valeur marchande « réelle ». Les taux tarifaires ont été fortement abaissés, et les restrictions quantitatives sur les importations ont été assouplies ou entièrement levées. Les réformes des taux de change étaient axées sur le transfert des ressources vers les secteurs les plus productifs et la stimulation des exportations, mais la libéralisation des échanges a signifié pour les clients qu'ils avaient des possibilités d'importer plusieurs articles.

On s'attendait à ce que la politique commerciale non seulement entraîne une augmentation des exportations traditionnelles de l'Afrique, mais aussi finisse par encourager l'expansion des exportations non traditionnelles, en particulier dans les manufactures simples. Quelques pays de l'échantillon de la Banque mondiale ( 1994 ) ont enregistré une certaine reprise de leurs exportations, mais cette reprise ne pouvait pas être soutenue. La reprise initiale était un phénomène passager qui a été suivi d'un fléchissement. Ce résultat a été démontré par les cas du Ghana et de la Tanzanie — qui ont été classés dans la catégorie des pays ayant fait l'objet d'un ajustement et ayant connu un succès relatif ( Banque mondiale 1994 ). À titre d'exemple, en Tanzanie, la dévaluation accompagnée d'une reprise de l'aide étrangère a entraîné une certaine relance de la production et une expansion des exportations qui provenaient en grande partie des industries qui ont enregistré une reprise de leur production. Cette reprise découlait d'une meilleure utilisation des capacités existantes, plutôt que de nouveaux investissements.

En résumé, on peut faire quelques généralisations sur la base des expériences d'un groupe de pays en matière de libéralisation des échanges ( voir Oyejide 1998 ) :

- Les ressources ont été transférées des secteurs de remplacement des importations et non commercialisables aux secteurs commercialisables. La résultante est une réaction positive, quoique modeste, des exportations et un accroissement général des parts des échanges.
- Certains pays ont connu une désindustrialisation. La libéralisation des échanges a relâché les pressions liées à la concurrence auxquelles nombre d'entreprises industrielles auparavant protégées et inefficaces n'ont pas pu faire face. Toutefois, les nouvelles activités à vocation exportatrice n'ont pas augmenté suffisamment pour résorber le ralentissement.
- Les changements de politique commerciale n'ont entraîné aucune diversification marquée des exportations. Pour être plus précis, les exportations de produits manufacturés n'ont pratiquement pas augmenté ( Oyejide 1996 ; Wangwe et Semboja 1998 ; voir également le tableau 6 ).

Tout récemment encore, les pays africains étaient confrontés à des conditions commerciales défavorables, avec la détérioration des termes de l'échange. De récentes améliorations des prix de certains principaux produits de base peuvent une fois de plus exhorter les pays africains à intensifier leurs exportations de produits primaires. Toutefois, n'oublions pas

**Tableau 6.** Produits d'exportation manufacturés avant et après l'ajustement

| | Burkina | Ghana | Ouganda | Tanzanie | Zimbabwe |
|---|---|---|---|---|---|
| Exportations | | | | | |
| Avant ajustement ( millions de dollars américains ) | 15,7 | 5,3 | 1,2 | 43,9 | 428,7 |
| Plus récent ( millions de dollars américains ) | 17,3 | 10,4 | 0,5 | 61,9 | 387,9 |
| Change ( % ) | 10,2 | 103,9 | -58,3 | 41,0 | -9,5 |
| Part dans l'ensemble des exportations | | | | | |
| Avant ajustement ( % ) | 12,1 | 0,7 | 0,3 | 14,4 | 30,8 |
| Plus récent ( % ) | 12,1 | 1,1 | 0,3 | 15,7 | 31,3 |
| Écart ( % ) | 0,0 | 0,4 | 0,0 | 1,3 | 0,5 |

Source : Engberg-Pedersen et al. ( 1996 ).

que les preuves empiriques existantes sur les termes de l'échange en Afrique subsaharienne semblent prouver que le fondement de la thèse du pessimisme relatif aux exportations tient toujours. Une étude de la Banque mondiale, prenant 1980 comme année de base, a montré que l'indice des termes de l'échange est tombé à 91 en 1985 et à 84 en 1987 ( Banque mondiale 1989a ). Dans une analyse plus générale des études sur le sujet, Killick ( 1992 ) a conclu que la thèse de la baisse du prix réel des produits de base était plus largement admise à cette époque qu'auparavant.

De récents efforts visant à relancer les exportations dans le cadre traditionnel ont prouvé davantage que les exportations ne peuvent pas servir de moteur de la croissance si leur structure n'est pas modifiée. Dans une évaluation de l'impact des programmes d'ajustement structurel en Afrique subsaharienne, Hussain ( 1994 ) indique que de 1985 à 1990, le volume des exportations de neuf principaux produits d'exportation de pays sous ajustement avait augmenté de 75 p. 100 par rapport aux moyennes de 1977-1979. Toutefois ( et c'est cela le plus intéressant ), les recettes tirées de ces exportations ont baissé de 40 p. 100 au cours de la même période en raison de la détérioration du commerce de troc ( Hussain 1994 ).

Deux facteurs expliquent l'échec de la diversification des exportations. Le premier est l'absence de politique industrielle pour transformer certaines des industries existantes en industries d'exportation. La libéralisation progressait à un rythme beaucoup plus rapide en Afrique qu'en Asie, et ce rythme était trop rapide pour permettre une restructuration industrielle méthodique. La précipitation du processus de libéralisation n'a pas accordé suffisamment de temps pour l'investissement en capital et en ressources humaines nécessaire pour réorienter l'industrie. Le second facteur, corollaire du premier, est le fait qu'il n'existait pas de liaison claire entre l'investissement et les exportations pour exploiter la structure tarifaire la plus avantageuse pour de nouvelles activités exportatrices. En outre, la crédibilité continue de certains des processus de libéralisation des échanges sera sérieusement mise en question, étant donné qu'il est possible que la lourde dépendance à l'égard du financement extérieur ne soit pas soutenable.

## Mobilisation de ressources financières

La plupart des Africains s'attendaient à ce que la libéralisation financière et l'aval des institutions de Bretton Woods relèvent l'épargne intérieure et, en ouvrant l'accès aux banques et aux institutions financières privées,

attirent l'investissement direct. Ces attentes ne se sont pas encore matérialisées.

## ÉPARGNE INTÉRIEURE ET LIBÉRALISATION DU SECTEUR FINANCIER

L'échec le plus inévitable de l'ajustement sur le plan de la croissance à long terme a probablement concerné la mobilisation des ressources. L'épargne et l'investissement intérieurs ont été extrêmement faibles, même dans les histoires de réussite. Le taux d'épargne moyen n'était que de 10 p. 100 pour les pays « fortement engagés dans l'ajustement », et la majorité de ces pays avaient des taux d'épargne inférieurs à ce taux. Il est intéressant de noter que le taux moyen pour les pays dont la politique s'est détériorée était de 13 p. 100. Il faudrait comparer ces taux à ceux des pays asiatiques pour comprendre les tâches qu'il reste à accomplir.

Le rapport de la Banque mondiale ( 1994 ) a consacré toute une section à la réforme du secteur financier. Selon ce rapport, cette opération était moins réussie que les réformes commerciale et agricole et la stabilisation macroéconomique. Les espoirs brisés concernant la réforme du secteur financier étaient imputés au fait que l'intérêt réel n'est pas resté régulièrement positif au cours de la période de réforme — en raison des déficits budgétaires énormes. Il notait par ailleurs que le secteur public contrôlait toujours une part considérable des crédits bancaires et s'ingérait dans la gestion du secteur financier. Le rapport attribuait la faible performance de la réforme à un mauvais séquencement à l'ingérence de l'État dans la gestion des systèmes financiers, ainsi qu'à la faiblesse des capacités et des institutions de réglementation et de supervision. En se fondant sur ces éléments, le rapport recommandait l'intensification des efforts pour réduire la répression financière, restaurer la solvabilité bancaire et améliorer l'infrastructure financière.

En conformité avec l'hypothèse de McKinnon-Shaw, les réformes avaient pour objectif d'atteindre des taux d'intérêt réel positifs et croissants, pour relever le niveau de l'épargne financière réelle. On supposait que l'épargne réelle était élastique par rapport à l'intérêt. Bien que l'on sache que cela tient incontestablement dans les pays développés, il en va autrement pour les pays africains, où cette relation d'élasticité de l'intérêt est faible ou non existante ( BAD 1995 ). Les résultats des réformes appuient cet argument. À l'exception des rares pays africains qui ont connu des entrées massives de capitaux, la plupart affichaient une baisse de l'investissement réel.

Selon la plupart des travaux empiriques, les taux d'intérêt n'ont pas de rôle significatif dans la détermination de l'épargne financière ou globale en Afrique. Il semble plutôt que le revenu réel soit le déterminant le plus important de l'épargne globale, tandis que l'activité du marché informel est considérée comme le déterminant le plus important de l'épargne financière.

Ces conclusions ont été corroborées par Giovanni ( 1983 ), Mwega *et al.* ( 1992 ) et Nissanke ( 1994 ) pour d'autres pays en développement. Il est évident que, dans le contexte des pays africains, la manipulation du taux d'intérêt réel n'est pas un instrument fiable de mobilisation des ressources. L'épargne globale comme l'épargne financière sont insensibles aux mouvements du taux d'intérêt réel, et on ne sait pas au juste quel est l'effet de ce dernier sur l'investissement.

Même en admettant que la libéralisation financière n'entraîne pas une augmentation générale de l'épargne, d'aucuns soutiennent qu'en regroupant les épargnants et les investisseurs, les marchés financiers dans un environnement compétitif peuvent accroître l'efficience de l'économie sur le plan de la répartition des ressources. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue les hypothèses sur l'existence et la performance des marchés qui sous-tendent une telle affirmation. L'une des principales implications de l'approche par le mauvais fonctionnement du marché, c'est que la déréglementation financière n'améliore pas forcément l'efficience de l'économie en matière de répartition des ressources, car elle ne peut pas supprimer les distorsions relatives au rationnement du crédit d'équilibre et autres comportements non compétitifs des institutions financières, bien qu'elle puisse atténuer les distorsions provoquées par l'intervention de l'État.

Les taux d'intérêt nominal élevés résultant des réformes — ainsi que l'asymétrie de l'information dans ces marchés financiers, le risque moral et l'antisélection connexe — ont contribué à accroître la fragilité et la détresse des systèmes financiers. Bien que la littérature ait reconnu ces problèmes ( Stiglitz 1989, 1993 ), le rapport de la Banque mondiale ( 1994 ) a préféré ignorer ce fait, se concentrant uniquement sur le paradigme du taux d'intérêt contrôlé.

Ces problèmes auraient pu être moins importants si les réformes avaient été mises en œuvre progressivement et si elles avaient suivi le rythme des réformes fiscales et la capacité de portage de l'infrastructure financière ( y compris les rôles de régulation et de supervision de l'État ), comme illustré par le Ghana. La précipitation indue dans la mise en

œuvre des réformes peut être en partie comprise relativement à la pression exercée par les bailleurs de fonds internationaux ( en particulier la Banque mondiale et le FMI ) qui ont en premier lieu entraîné l'Afrique dans la direction des réformes. La paternité des réformes, y compris la précipitation dans leur mise en œuvre, revient à ces institutions extérieures. Les contributions de l'Afrique consistaient soit à ne pas croire en la nécessité de pousser plus fort alors que les résultats escomptés ne se matérialisaient pas, soit à ne pas s'engager dans la totalité des mesures contenues dans le programme de réforme. Le Nigeria constitue l'exemple type à cet égard.

En outre, étant donné la petite taille du secteur financier structuré en Afrique, le faible niveau de revenu et l'absence d'une base d'épargne mobilisable grâce à l'amélioration de l'épargne réelle, le continent doit rester modeste et prudent quant à ses attentes concernant les gains à tirer de l'amélioration du coût de l'épargne, ainsi que d'un secteur financier en bonne santé. La concentration sur l'activité bancaire a donné des résultats mitigés pour le secteur bancaire lui-même. Bien qu'elle ait entraîné une augmentation du nombre et de la diversité des institutions bancaires et d'autres institutions financières, il n'y a pas eu d'amélioration de la structure des échéances des engagements remboursables sur demande des institutions bancaires et non bancaires, entraînant un décalage entre l'actif et le passif. Au Nigeria, la totalité du crédit qui avait été orienté vers le secteur privé était essentiellement dirigée vers l'investissement à court terme. Entre 1987 et 1994, 50 p. 100 des crédits du secteur privé sont allés au crédit remboursable sur demande ; 32,5 p. 100 aux prêts arrivant à échéance dans un délai de 12 mois ; 12 p. 100 aux prêts arrivant à échéance dans un délai de 1 à 5 ans ( moyen terme ) ; et seulement 4,8 p. 100 aux investissements à long terme dépassant 5 ans ( Inanga et Ekpenyong 1998 ). Autrement dit, on ne stimule pas l'investissement à long terme, qui est l'un des éléments fondamentaux du développement. En outre, ces réformes n'ont en rien amélioré l'accès des petites et moyennes entreprises ( PME ) ainsi que des habitants ruraux au crédit.

En appliquant les réformes, les pays africains n'ont pas tenu compte de la spécificité de leurs structures financières et de leurs économies. La dichotomie ville-campagne, les besoins des PME, ainsi que le rôle du vaste secteur informel ont été ignorés ( BAD 1994 ).

## CAPITAUX ÉTRANGERS

Si les taux d'intérêt plus élevés n'ont pas entraîné d'augmentation de l'épargne intérieure globale, en partie en raison des faibles niveaux de revenu, on espérait qu'ils attireraient l'investissement étranger en compensant les risques accrus et l'instabilité du taux de change.

Jusqu'ici, la réponse aux programmes d'ajustement structurel de l'Afrique et « l'ajustement des éléments fondamentaux » n'ont pas été payants. Comme le montre le tableau 7, sur plus de 112 milliards de dollars américains de prêts aux pays en développement, seulement 5,7 milliards environ ont été consacrés à l'Afrique subsaharienne.

Ces chiffres ne devraient peut-être pas être surprenants. Les preuves théoriques et empiriques de plus en plus nombreuses suggèrent qu'en raison de la segmentation des marchés mondiaux, il est possible que certaines régions ne bénéficient pas des mouvements de capitaux.

**Tableau 7.** Flux de capitaux vers les pays en développement, de 1994 à 1996

| | Flux de capitaux ( millions de dollars américains ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1996 | | |
| | 1994 | 1995 | $T_1$ | $T_2$ | $T_3$ |
| Tous les pays en développement | 72 780 | 112 358 | 24 249 | 21 944 | 21 444 |
| Privés | 32 110 | 58 965 | 14 351 | 16 006 | 13 138 |
| Afrique subsaharienne | 1 022 | 2 606 | 815 | 2 144 | 446 |
| Asie de l'Est et Pacifique | 20 685 | 36 337 | 11 139 | 10 056 | 9 596 |
| Asie du Sud | 1 857 | 2 400 | 643 | 171 | 304 |
| Europe et Asie centrale | 1 645 | 5 344 | 816 | 1 125 | 1 089 |
| Amérique latine | 6 434 | 11 621 | 938 | 2 255 | 1 669 |
| Moyen-Orient et Afrique du Nord | 467 | 657 | 0 | 255 | 915 |
| Souverains | 10 604 | 7 284 | 1 123 | 678 | 915 |
| Afrique subsaharienne | 28 | 411 | 40 | 0 | 375 |
| Asie de l'Est et Pacifique | 4 074 | 1 727 | 98 | 542 | 100 |
| Asie du Sud | 283 | 361 | 375 | 0 | 182 |
| Europe et Asie centrale | 2 585 | 1 666 | 60 | 136 | 108 |
| Amérique latine | 585 | 2 914 | 350 | 0 | 0 |
| Moyen-Orient et Afrique du Nord | 3 048 | 205 | 200 | 0 | 150 |
| Autres publics | 30 066 | 46 109 | 8775 | 5 260 | 7 390 |
| Afrique subsaharienne | 311 | 2 649 | 440 | 185 | 349 |
| Asie de l'Est et Pacifique | 14 568 | 19 634 | 3 024 | 1 819 | 2 310 |
| Asie du Sud | 2 411 | 3 339 | 968 | 1 082 | 720 |
| Europe et Asie centrale | 6 692 | 6 759 | 2 845 | 994 | 2 374 |
| Amérique latine | 4 838 | 5 660 | 937 | 1 079 | 1 627 |
| Moyen-Orient et Afrique du Nord | 1 246 | 8 067 | 561 | 100 | 10 |

Source : Calculé à partir de Euromoney Loanware et Banque mondiale.
Note : T1, T2, T3, premier, deuxième et troisième trimestre.

La région invariablement citée est l'Afrique subsaharienne. On peut distinguer deux ensembles de facteurs susceptibles d'induire des mouvements de capitaux dans n'importe quel pays donné : les « facteurs favorables » dans un pays exportateur de capitaux, et les « facteurs défavorables » dans un pays bénéficiaire de capitaux. Les facteurs favorables incluent les taux de rentabilité des pays exportateurs de capitaux : de faibles taux d'intérêt poussent les investisseurs sur les marchés mondiaux, à la recherche d'occasions lucratives d'investissement. Les facteurs défavorables incluent les taux de rentabilité élevés et la stabilité financière dans le pays bénéficiaire de capitaux.

La libéralisation financière qui va de pair avec les programmes d'ajustement poursuivis en Afrique est basée sur une théorie favorable, laquelle laisse entendre que les pays africains, en améliorant leur solvabilité ( par l'adoption des programmes d'ajustement structurel et l'approbation des institutions de Bretton Woods ), peuvent faire pencher les flux de capitaux en leur faveur. Ce point de vue a été mis en question, entre autres parce qu'il n'est pas certain que les indicateurs de solvabilité reflètent des facteurs internes. Fernandez ( 1993 ) a prouvé de façon théorique et empirique que les facteurs externes, en particulier les taux d'intérêt internationaux, ont un effet substantiel sur la solvabilité d'un pays :

> L'importance capitale de la solvabilité d'un pays est confirmée par l'expérience de pays à faible solvabilité où l'essor ne s'est pas matérialisé, par exemple les pays de l'Afrique subsaharienne. Pour ces derniers, il n'y a pas eu d'amélioration suffisamment importante de la solvabilité pour entraîner des niveaux dépassant le seuil de rationnement du crédit.
>
> Dans une large mesure, la solvabilité des pays en développement a été à son tour déterminée par des facteurs externes, notamment les taux d'intérêt internationaux. La découverte précédente concernant l'importance de l'amélioration de la solvabilité d'un pays est mieux perçue comme une voie par laquelle les facteurs sous-jacents, pour la plupart des facteurs externes, induisaient des entrées de capitaux.
>
> [ Traduction ]

Les conclusions de Fernandez ( 1993, p. 414 ) méritent d'être longuement citées :

> En termes de facteurs sous-jacents de causalité, l'augmentation des entrées de capitaux dans la plupart des pays semble avoir été en

> grande partie provoquée par de faibles rendements dans les pays développés, que ce soit directement ou par le biais de la solvabilité du pays, plutôt que par des facteurs internes. Même si les conditions internes des pays à revenu intermédiaire étaient restées inchangées, on aurait pu constater une augmentation massive et très répandue des entrées de capitaux provoquée par l'évolution plutôt favorable des facteurs externes. Il y a des exceptions notables, à savoir des pays comme l'Argentine, la Corée et, encore plus remarquables, le Mexique, mais dans la plupart des pays, il n'y aurait eu aucune augmentation des entrées de capitaux sans une baisse remarquable des taux d'intérêt internationaux.
>
> En conséquence, la plupart des pays en développement sont vulnérables aux développements extérieurs défavorables qui rendraient les capitaux non durables. Les entrées de capitaux dans un pays type sont largement tributaires de taux d'intérêt internationaux favorables et, toutes autres choses étant égales, ne seraient pas soutenus si ces derniers revenaient à des niveaux plus élevés.
>
> [ Traduction ]

Il ne faudrait pas oublier que des indices tels que le « risque de non-paiement d'un pays » sont très subjectifs. L'information asymétrique ainsi que les problèmes de représentation sur les marchés financiers mondiaux signifient que des taux élevés de rentabilité des titres ne compensent pas le risque — réel ou imaginaire — et entraînent un rationnement du crédit susceptible d'évincer des pays entiers. En effet, si la solvabilité d'un pays est trop faible, les capitaux sont rationnés ; les flux involontaires qui émergent alors des négociations le font en grande partie indépendamment des particularités des courbes de rentabilité.

Diverses études suggèrent clairement que les économies africaines donnent des rendements plus élevés aux investisseurs que celles des autres régions en développement ( CNUCED 1995 ). Mais pourtant, l'Afrique n'a pas attiré beaucoup d'investissement étranger direct. L'explication donnée pour cette faible réponse est le risque, du moins tel que perçu par les investisseurs. L'idée ici, c'est qu'il est peu probable que les initiatives africaines contribuent de façon importante à améliorer la solvabilité du continent.

Les années 90 ont été marquées par un changement spectaculaire dans les flux financiers vers les pays en développement. En 1993, les transferts nets vers ces pays s'élevaient à 48 milliards de dollars américains. Près de la moitié de cette somme, soit 20 milliards de dollars

américains, est allée à l'Amérique latine. L'Afrique a été exclue de ces transactions. Ces dernières années, on a laissé entendre que ce serait bientôt le tour de l'Afrique. Toutefois, il faut garder à l'esprit un certain nombre de questions. Les flux financiers ne correspondent pas forcément aux flux d'investissement réel. Qui plus est, l'étroite corrélation entre l'épargne intérieure et l'investissement met en question les affirmations selon lesquelles l'intégration des marchés internationaux a créé un marché dans lequel les flux d'épargne et d'investissement n'ont pas de frontière nationale. La plupart des flux dans les marchés émergents sont très instables. Comme l'ont observé Oshikoya et Ogbu ( 1998 ), la plupart des flux dans le marché africain naissant sont allés à des activités hautement spéculatives, et le degré de volatilité élevé de ces flux accroît l'instabilité des économies. Poussant l'argumentation, Oshikoya et Ogbu maintiennent que cette incertitude considérable pourrait rendre les cours des actions et les marchés des valeurs beaucoup moins utiles comme guides de la répartition des ressources.

## Ressources humaines

Nous avons remarqué que le point de vue de la Banque mondiale sur l'éducation reposait essentiellement sur les taux de rentabilité de l'éducation, et que cela a influé sur l'allocation des ressources au secteur de l'éducation et à l'intérieur même de ce secteur. Les décideurs et les scientifiques africains ont mis en question plusieurs éléments de la base des conclusions politiques de la Banque mondiale.

Premièrement, selon Bennell ( 1996 ), ces conclusions d'une grande portée sont très peu fondées au plan empirique. Ce dernier a démontré, par exemple, que la preuve utilisée par la Banque mondiale est ambiguë : ce n'est que dans 4 pays sur 12 que les différences entre les taux primaire et secondaire sont supérieures à 2 p. 100. Appleton et Mackinnon ( 1996 ) ont cité des preuves provenant de la Côte-d'Ivoire, de l'Éthiopie, du Ghana, du Kenya, de l'Afrique du Sud et de l'Ouganda, qui ont tendance à indiquer que les rendements salariaux de l'enseignement secondaire sont assez élevés, tandis que ceux de l'enseignement primaire sont faibles. En d'autres termes, au plan empirique, nous nageons en eau trouble, et les déclarations ainsi que les réformes faites par la Banque mondiale avec autant de certitude sont sur un terrain glissant.

Deuxièmement, l'analyse a eu tendance à être plutôt statistique. Les taux de rentabilité de l'éducation calculés pour une période donnée

peuvent ne pas être valables dans un contexte économique différent. Il est intéressant de noter que les taux de rentabilité de l'enseignement primaire étaient à la baisse pendant la crise. Une politique concernant la formation du capital humain établie à partir de ces taux de rentabilité cycliques provoquerait en Afrique le genre de situations tragiques dans lesquelles les établissements d'enseignement faisant état de faibles taux apparents de rentabilité, tels que mesurés à un point particulier du cycle, ont été privés de financement. L'analyse des taux de rentabilité est un instrument plutôt émoussé de décisions concernant des questions qui dépendent autant du taux de croissance, de la transformation structurelle de l'économie et du changement technologique.

En outre, aussi bien l'absence de politique industrielle que la lourde dépendance à l'égard de l'avantage comparatif historique de l'Afrique en matière d'exportations de produits primaires ont eu tendance à occulter le besoin de ressources humaines hautement qualifiées en Afrique, ce qui explique en partie la suggestion selon laquelle les taux de rentabilité de l'enseignement supérieur sont faibles dans ce continent. Un tel argument sur les taux de rentabilité ne peut avoir de sens qu'en l'absence de toute vision à long terme du développement technologique au sein de l'État et dans cette logique particulière d'avantage comparatif dans les produits primaires.

## Programmes d'ajustement structurel et pauvreté

Le soulagement de la pauvreté compte parmi les éléments fondamentaux du développement les plus largement admis. L'ajustement axé sur le développement l'inclurait parmi ses indicateurs clés dans les perspectives à court comme à long terme. Les défenseurs des programmes d'ajustement structurel ont eu tendance à maintenir les deux positions suivantes, qui ne sont pas tout à fait compatibles :

- Dans leur traversée de la « vallée de larmes », les pays africains devront accepter l'augmentation de la pauvreté, en particulier chez les groupes qui ont bénéficié du régime de politique précédant les programmes d'ajustement structurel ;
- En favorisant les secteurs rural et informel, et en uniformisant les règles du jeu, les programmes d'ajustement structurel amélioreront les revenus des pauvres.

De tels points de vue expliquent en partie pourquoi les programmes d'ajustement structurel ont eu tendance à ajouter les considérations liées à

la pauvreté — la réduction de la pauvreté n'était pas un objectif central explicite des premiers programmes d'ajustement ( Banque mondiale 1994 ). Ils expliquent aussi la complaisance souvent induite par l'hypothèse idéologique selon laquelle les programmes d'ajustement structurel aideraient automatiquement les pauvres.

Après que les protestations populaires, les gouvernements africains et, de façon plus spectaculaire, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, eurent attiré l'attention sur les questions de pauvreté, la Banque mondiale est devenue l'un des principaux intervenants dans le débat sur les programmes d'ajustement structurel et la pauvreté. Elle a mis sur pied un important programme de recherche sur la pauvreté, et de nombreux articles de revues portant sur les résultats de ce programme ont été publiés. Ces résultats de recherche massifs, qui comprenaient des contributions théoriques, des simulations de modèles et des études empiriques, semblent avoir été dirigés par la volonté de prouver que les programmes d'ajustement n'ont pas été préjudiciables pour les pauvres en Afrique, et qu'il faut davantage d'ajustement, et non moins, pour réduire la pauvreté.

Dans *Ajustement en Afrique*, la Banque mondiale ( 1994, p. 163 ) aborde la question de façon plus directe. Selon elle :

> Les programmes d'ajustement structurel ont souvent été accusés de nuire aux pauvres. Pour traiter ce problème, il est utile de se concentrer sur deux questions : les pauvres auraient-ils tiré avantage de moins d'ajustement ? Et, dans la mesure où l'ajustement a bénéficié aux pauvres, les réformes politiques auraient-elles pu être conçues autrement, pour leur être plus profitables ?
>
> [ Traduction ]

La méthode utilisée pour répondre à ces questions était indirecte :

> La Banque mondiale a souligné que « l'ajustement a permis d'accélérer la croissance du PIB par habitant dans la moitié des pays étudiés, et il y a tout lieu de croire qu'il a aidé les pauvres, en se basant sur les rapports étroits qui existent ailleurs dans le monde entre la croissance et la réduction de la pauvreté ».
>
> ( Banque mondiale 1994, p. 163 )
>
> [ Traduction ]

En conséquence, aucune preuve n'a été apportée sur la causalité.

La Banque mondiale ( 1994 ) posait la question suivante : « Que sont devenus les indicateurs de la pauvreté en Afrique au cours des cinq dernières années ? » Cependant, le manque d'information pertinente empêchait toute possibilité de réponse définitive à cette question. Sur la

base des résultats préliminaires provenant de sept pays, la Banque mondiale ( 1994 ) a conclu que l'analyse récente de la pauvreté et des indicateurs sociaux donne à croire que, parallèlement à la croissance, la courbe de croissance était importante et nécessitait une désagrégation du changement de la pauvreté en deux composantes : la croissance et la répartition. Toutefois, il faut noter que la Banque mondiale ( 1994, p. 165 ) a été forcée par l'évidence à adopter une position plus prudente, en soutenant que « la croissance tirée par l'ajustement a probablement aidé les pauvres ».

Dans une autre étude de la Banque mondiale sur les programmes d'ajustement structurel et la pauvreté, Demery et Squire ( 1996 ) se sont attelés à fournir « la preuve la plus irréfutable à ce jour que la réforme économique est compatible avec une réduction de la pauvreté générale, et que la non-application de réformes est associée à une pauvreté accrue ». Affirmant que leur analyse est bien fondée et basée sur les données récentes provenant d'études des ménages de six pays de l'Afrique subsaharienne effectuées sur deux périodes, ils écartent les premières contributions que la Banque mondiale citait généralement pour soutenir son application acharnée des programmes d'ajustement structurel dans ces pays, en les accusant d'être théoriques ( ou d'avoir utilisé des preuves indirectes basées sur des exercices de modélisation ) ou d'être fondées sur des preuves anecdotiques.

Dans une étude réalisée par Ali ( 1998 ), qui s'est servi de données provenant du Fonds international pour le développement agricole ( FIDA ) et qui a classé les pays selon les catégories de la Banque mondiale, 10 pays de l'Afrique subsaharienne ont été classés dans trois catégories différentes : « pays sous ajustement intensif » ( Ghana, Kenya, Malawi, Tanzanie et Zambie ), « autres pays sous ajustement » ( Gabon, Gambie et Mali ), ou « pays n'étant pas sous ajustement » ( Éthiopie et Lesotho ). Pour chacun de ces pays, le FIDA avait signalé le ratio du nombre habitants comme mesure de la pauvreté pour la période allant de 1965 à 1988.

Pour les pays sous ajustement intensif, on a constaté un accroissement de l'indice de la pauvreté rurale, qui est passé de 56,6 p. 100 en 1965 à 62,4 p. 100 en 1988. De même, pour les autres pays sous ajustement, l'indice de la pauvreté rurale s'est accru de 45,1 p. 100 en 1965 à 60,7 p. 100 en 1988. Le nombre absolu de pauvres correspondant a grimpé de 18,2 millions à 36,2 millions pour le groupe sous ajustement intensif, et de 2,3 millions à 5,1 millions pour l'autre groupe sous

ajustement. Par contre, le ratio du nombre d'habitants pour le groupe qui n'est pas sous ajustement a fléchi, passant de 65,8 p. 100 en 1965 à 43,6 p. 100 en 1988, et le nombre absolu de pauvres est resté constant autour de 17 millions.

Le tableau 8 montre que trois pays ont enregistré une grande amélioration de leurs politiques ( qui se traduit par un pointage supérieur ou égal à 1 au chapitre du changement de politique macroéconomique ). Cependant, tous les trois affichent une augmentation de la pauvreté. Au Ghana, le pays le plus performant en termes de politique, dans la période allant de 1985 à 1990, la pauvreté s'est accrue de 4,49 points de pourcentage ( en termes absolus ), soit une augmentation de 15,5 p. 100, la quatrième augmentation la plus forte parmi les 10 pays de l'échantillon. La Tanzanie, le deuxième pays le plus performant termes de politique, a vu une augmentation de la pauvreté de 6,26 points de pourcentage au cours de cette même période, soit une augmentation de 11,7 p. 100, la cinquième augmentation la plus faible. Au Zimbabwe, le troisième pays le plus performant en termes de politique, la pauvreté a connu la plus forte augmentation en termes absolus, soit 10,55 points de pourcentage, ce qui représente la troisième augmentation la plus forte, à 18,6 p. 100.

À l'autre bout de l'échelle, trois pays ont enregistré une détérioration de leur politique. En Côte-d'Ivoire, pays le moins performant en

**Tableau 8.** Programmes d'ajustement structurel et pauvreté en Afrique subsaharienne, 1985 et 1990

| | Ratio du nombre d'habitants ( % ) | | Changement de la pauvreté ( points de pourcentage ) | Changement de politique macroéconomique ( pointage ) |
|---|---|---|---|---|
| | 1985 | 1990 | | |
| Côte-d'Ivoire | 40,31 | 45,93 | 5,62 | -1,3 |
| Ghana | 29,00 | 33,49 | 4,49 | 2,2 |
| Kenya | 53,17 | 58,83 | 5,66 | 0,5 |
| Mauritanie | 32,17 | 35,52 | 3,35 | 0,5 |
| Ouganda | 37,10 | 44,69 | 7,59 | 0,2 |
| Rwanda | 31,59 | 37,94 | 6,35 | -0,2 |
| Sénégal | 49,65 | 54,75 | 5,10 | 0,5 |
| Tanzanie | 53,53 | 59,79 | 6,26 | 1,5 |
| Zambie | 48,53 | 52,54 | 4,01 | -0,3 |
| Zimbabwe | 56,71 | 67,26 | 10,55 | 1,0 |

Source : Ali ( 1998 ).

termes de politique, la pauvreté s'est accrue de 5,62 points de pourcentage, ce qui représente la cinquième augmentation la plus forte, à 13,9 p. 100. Le deuxième pays le moins performant en termes de politique est la Zambie, où l'augmentation de la pauvreté est la deuxième augmentation la plus faible en termes absolus ( 4,01 points de pourcentage ), ce qui donne la plus faible augmentation de la pauvreté, à 8,3 p. 100. Le Rwanda est le troisième pays le moins performant en termes de politique, et la pauvreté y a connu une hausse de 6,35 points de pourcentage, ce qui donne la deuxième augmentation la plus forte de la pauvreté, à 20,1 p. 100

Aucune personne sensée ne soutiendrait que des politiques macroéconomiques et une croissance économique saines ne réduiront pas la pauvreté. Cependant, des hommes et des femmes sûrement raisonnables peuvent ne pas s'entendre sur la définition de l'adjectif *sain* tel qu'il s'applique aux politiques et à la croissance. Il existe des différences entre les chemins de croissance qui réduisent la pauvreté et d'autres chemins de croissance ( voir, par exemple, Banque mondiale 1995 ). En fait, que le programme d'ajustement structurel soit une stratégie qui favorise la croissance est discutable en soi. Le fait qu'il soit un chemin de croissance réduisant la pauvreté est encore plus discutable.

Aux rangs des pauvres, qui sont toujours essentiellement ruraux, viennent s'ajouter les pauvres urbains. En réalité, les travailleurs urbains ont manifestement été le groupe social qui a subi le plus d'effets pervers. Dans l'ensemble, les programmes d'ajustement structurel ont entraîné chez les travailleurs urbains une baisse spectaculaire des salaires réels, un chômage accru et la dégradation des conditions d'emploi ( emplois de plus en plus informels et instables ). Par exemple, en Côte-d'Ivoire, le revenu réel par habitant des travailleurs urbains a chuté de plus de 20 p. 100 pendant la période d'ajustement. L'emploi a dégringolé jusqu'à 85 p. 100 dans le secteur du bâtiment. Il ne s'agissait pas seulement d'un résultat escompté, mais d'un résultat voulu, du moins à court terme. L'une des doctrines du nouveau libéralisme, c'était que les marchés du travail en Afrique souffraient de fortes distorsions provoquées par la législation sur le salaire minimum et la sécurité de l'emploi, laquelle rendait les marchés du travail inflexibles. La stabilisation vise généralement à faire baisser les salaires réels, d'une part pour infléchir la demande globale, et d'autre part pour rendre les coûts de la

main-d'œuvre bon marché. En Afrique, les salaires ont nettement baissé. La Banque mondiale ( 1995, p. 104 ) a exposé les faits comme suit :

> La main-d'œuvre a effectivement tendance à souffrir durant la période initiale de l'ajustement, et probablement plus que le capital. Mais le plus souvent, ce n'est pas parce que les politiques d'ajustement ont été mal conçues, mais parce que l'ajustement survient en même temps qu'une crise macroéconomique — ou est déclenché par cette crise — suivie d'une nette diminution de la demande globale. La main-d'œuvre est moins mobile au plan international que le capital, et donc moins à même de partir lorsque l'économie nationale est en baisse. En conséquence, lorsqu'une économie s'effondre, la main-d'œuvre est susceptible de supporter le poids du choc, pendant que les capitaux fuient. Mais c'est généralement le choc de la demande globale, et non l'ajustement qui s'ensuit, qui nuit à la main-d'œuvre.
>
> [ Traduction ]

On suppose que la baisse des salaires réels a été acceptée sur la prémisse qu'elle entraînerait une augmentation de l'emploi — d'abord, grâce à l'accroissement de la production qui accompagne la redistribution du revenu au profit des capitalistes ; ensuite, par l'adoption de plus de technologies à forte absorption de main-d'œuvre car, en supprimant la « répression financière », le programme d'ajustement structurel produirait des taux d'intérêt qui entraînent l'adoption de technologies reflétant la dotation d'un pays en facteurs. Cela fournirait des possibilités d'emploi aux pauvres, en particulier dans le secteur dit informel ( McKinnon 1973 ). Ce phénomène ne s'est pas produit en Afrique. L'abaissement des salaires réels n'a pas été associé à une baisse du chômage. Dans les 14 pays pour lesquels on dispose de données pertinentes, le taux de croissance annuel dans le secteur organisé de l'emploi est tombé de 2,8 p. 100 entre 1975 et 1980 à 1 p. 100 dans les années 80. Le secteur public et les sous-secteurs parapublics étaient ciblés par les programmes d'ajustement structurel. La rigueur budgétaire dans la fonction publique a joué un rôle important dans le gonflement des rangs des pauvres. La réponse de la Banque mondiale ( 1994, p. 170 ) a été de « ne pas s'inquiéter » :

> Les licenciements des employés du secteur public, qui sont les plus durement touchés par l'ajustement, n'ont généralement pas accru le nombre de pauvres. Beaucoup parmi ceux qui ont perdu leur emploi ont pu en trouver un autre, souvent en retournant dans les zones rurales.
>
> [ Traduction ]

En outre, la « flexibilité » accrue du marché du travail n'a pas augmenté l'emploi dans le secteur structuré. L'une des explications pourrait être, encore une fois, l'exagération précédente des distorsions de ce marché. Comme l'a observé l'OIT ( 1996 ) :

> Il faut noter que l'effet réel de la législation relative au salaire minimum sur le fonctionnement du marché du travail dépend non seulement du degré d'application des lois, mais aussi de la manière dont elles sont appliquées dans chaque pays. Des études ont conclu que, dans de nombreux pays en développement où il existe une législation sur le salaire minimum, celle-ci n'est pas toujours appliquée efficacement. C'est ce qu'indique le grand nombre de travailleurs dont le salaire est en deçà du taux minimum légal dans ces pays. Des preuves empiriques semblent suggérer que les pays fixent rarement les salaires minimums à des niveaux qui réduisent sérieusement l'emploi. Freeman explique ce fait en postulant que les pays suivent une stratégie « d'application sélective optimale » de la réglementation sur le salaire minimum ( et d'autres règlements ) ; autrement dit, ils appliquent efficacement ces lois lorsque le coût est modéré en terme de pertes d'emplois, mais les appliquent plus ou moins rigoureusement lorsque le coût de l'emploi est considérable. Ainsi, des salaires minimums peu élevés et une application laxiste compromettent sérieusement la validité du point de vue selon lequel les salaires minimums sont « porteurs de distorsions ».
>
> [ Traduction ]

## Programmes sociaux

En multipliant les travaux de recherche sur la pauvreté, la Banque mondiale a introduit des programmes destinés à atténuer les problèmes provoqués par la crise et les programmes d'ajustement. La plupart de ces programmes ont été maladroitement annexés aux programmes d'ajustement structurel après coup, ou en tant que mesure préventive en réponse à des problèmes politiques anticipés. La preuve accablante, c'est que ces programmes ont été très peu performants ( Ewonkem 1996 ; Ogwumike 1998 ), notamment en raison des ressources financières limitées dont ils disposaient comparativement au financement global des programmes d'ajustement structurel. Cette mauvaise performance est aussi inhérente aux mesures destinées à résoudre des problèmes à l'intérieur d'un modèle qui refuse d'admettre l'émergence de ces problèmes. En dernière analyse, le profil politique élevé donné à ces programmes a compromis leur

efficacité, de petites sommes étant réparties un peu partout pour couvrir un rayon aussi grand que possible ( Stewart 1995 ; Vivian 1995 ).

Par conséquent, l'éradication de la pauvreté n'était pas l'un des domaines de haute priorité du programme d'ajustement. Bien malgré elle, la Banque mondiale ( 1994 ) a admis que ses programmes n'avaient pas réellement abordé la question de la pauvreté. La réponse initiale des institutions financières internationales était en quelque sorte la suivante : il ne peut pas y avoir d'augmentation de la pauvreté sous les programmes d'ajustement structurel ; toutefois, lorsque cela se produit, il faut introduire des mesures correctives. L'un des effets d'une telle approche, c'est que les programmes destinés à atténuer les effets négatifs des programmes d'ajustement structurel ont tout simplement été accolés à ces derniers de façon ponctuelle, sans « problématiser » ( encore moins mettre en question ) les principales hypothèses et politiques des programmes qui ont peut-être provoqué les maux que les mesures devaient guérir. Que ces mesures n'aient pas mis en question le principal modèle de programme d'ajustement structurel était souligné par le fait qu'on leur avait explicitement ajouté l'objectif de rechercher un appui politique pour les programmes d'ajustement structurel. En conséquence, les bailleurs de fonds insistaient sur la forte visibilité de ces programmes afin de contrer l'opposition politique qu'ils suscitaient.

## Gouvernance et capacité de l'État

Les programmes d'ajustement structurel ont été entrepris en même temps que la libéralisation politique en Afrique. De nombreux débats ont été soulevés autour du lien de causalité entre ces deux courants de libéralisation. Certains prétendent que l'opposition aux programmes d'ajustement structurel a mobilisé de larges segments de la population contre le régime autoritaire identifié aussi bien à la crise qu'à l'adoption des programmes d'ajustement structurel. D'autres soutiennent que la libéralisation économique accrue a relâché l'étreinte de l'État et ouvert la voie à l'action sociale et politique indépendante, débouchant sur des appels à la démocratisation. D'autres encore affirment que ce sont les pressions externes venant de la mondialisation sur le front économique et des conditionnalités politiques imposées par les bailleurs de fonds qui ont précipité ces changements. Quelle que soit la véritable raison, ces processus identiques ont été déclenchés en Afrique, et la question est de savoir comment ils interagissent pour se renforcer ou se détruire. Plus important encore, il faut déterminer dans quelle mesure les programmes

d'ajustement structurel renforcent le processus de démocratisation en Afrique.

L'ajustement structurel a affecté la démocratisation sur au moins trois niveaux. Au premier niveau, les effets des programmes d'ajustement structurel ont trait à un espace privé de plus en plus grand, qui se traduit par une visibilité accrue de la société civile. Cela a poussé certains à considérer les programmes d'ajustement structurel comme des composantes essentielles de la démocratisation en Afrique. Cependant, il faut noter que l'espace privé créé par ces programmes n'est pas tout à fait propice ou habilitant. Le gros de cet espace se manifeste de plus en plus comme le passage de la vie économique à l'informel et la marginalisation de larges segments de la population, qui finit par les éloigner de toute organisation politique formelle.

Au deuxième niveau, les programmes d'ajustement structurel ont affecté la légitimité des nouveaux gouvernements. Les années d'ajustement ont été marquées par une plus grande érosion de la légitimité de l'État africain postcolonial, avec des implications pour sa capacité politique de mettre en œuvre des stratégies. Les efforts visant à restreindre les dépenses publiques ont non seulement contribué à freiner sa portée sociale, mais ont aussi sapé davantage le contrat social postcolonial, sur la base duquel l'État envisageait de bâtir sa légitimation idéologique, de renforcer ses alliances politiques, d'instaurer des liens avec l'opposition et d'assurer la coopération ou l'appui de centres de pouvoir autonomes ( Olukoshi et Laakso 1996 ).

Au troisième niveau, les programmes d'ajustement structurel ont affecté le processus de prise de décisions. L'enveloppe et les conditionnalités de ces programmes semblent avoir été imposées et laissent peu de latitude pour le choix et la négociation à l'échelle nationale.

## Inhibition de l'administration

Les années de crise et d'ajustement en Afrique ont eu des conséquences profondes et négatives sur la structure et les capacités administratives de nombreux pays du continent. C'est à peine si le programme des bailleurs de fonds sur la gouvernance a abordé ces conséquences d'une manière qui soutienne une reprise significative. Beaucoup d'organisations de la fonction publique ont été sérieusement affaiblies non seulement par les compressions de personnel et leurs effets sur le moral de ceux qui sont restés, mais aussi par la chute du revenu ( et du pouvoir d'achat ) des

employés du secteur public à la suite de la dévaluation de la monnaie et de pressions inflationnistes massives.

Même dans les pays où le fléchissement net de la valeur réelle du salaire de l'administration était déjà en cours pendant la période de préajustement, ce processus a été renforcé par les mesures de dévaluation qui sont devenues le trait qui détermine la quête d'ajustement ainsi que les pressions inflationnistes qui l'accompagnent. Dans un grand nombre de pays, on a également imposé le gel des salaires et traitements, et plusieurs pays ont même réduit le salaire nominal de leurs fonctionnaires. Le salaire des fonctionnaires de nombreux pays africains, qui était compétitif par rapport à celui des employés du secteur privé local pendant les années d'ajustement, est tombé bien bas ; il est devenu encore moins compétitif au plan international. Le personnel qualifié et expérimenté du secteur public s'est donc tourné vers le secteur privé local et, dans une plus large mesure, vers les marchés internationaux du travail.

Il est indubitable que dans la plupart des pays, la fonction publique avait besoin d'une restructuration, et la compression était probablement nécessaire. Toutefois, la façon dont elle a été menée témoigne davantage d'un biais idéologique contre l'administration pléthorique que d'une simple rationalisation d'une bureaucratie inefficace et pléthorique. Dans la plupart des cas, les réformes ont été guidées par une simple méthode empirique, sans que l'on comprenne entièrement les quantités ou les qualités concernées.

Il est important de souligner l'effondrement des salaires et des traitements au sein du secteur public, en raison du rôle central qu'il a joué dans la baisse du moral et de l'efficacité des fonctionnaires. Dans un sens, l'idéologie antiétatique globale et partiale sur laquelle a été inauguré le projet néolibéral de réforme pour l'Afrique a éclairé d'un mauvais jour la fonction publique ; c'est pourquoi tous les efforts de réforme de la Banque mondiale étaient axés sur le dégraissage de ses effectifs. La place centrale qu'occupe l'objectif des programmes de stabilisation qui consiste à rétablir les soldes budgétaires intérieurs, laissait peu de latitude à l'État pour examiner sérieusement les moyens de relever le salaire et le pouvoir d'achat des fonctionnaires. Ainsi, la nature antiétatique des programmes d'ajustement a renforcé l'orientation déflationniste de la gestion de la demande des programmes de réforme économique, et a été renforcée par cette orientation. L'attention portait donc essentiellement sur la maîtrise ou la réduction des coûts, qui se traduisaient presque toujours par le gel des salaires et la compression des effectifs.

Bien entendu, d'aucuns ont suggéré que l'épargne provenant de la compression des effectifs de la fonction publique pourrait servir à relever les salaires des travailleurs qui ont été retenus. Toutefois, il s'agissait davantage d'une proposition idéologique destinée à légitimer la compression que d'une proposition sérieuse de révision des salaires en vue de faire de la fonction publique un employeur de choix. Il n'est donc pas surprenant que cette proposition n'ait jamais pris de l'élan en Afrique et que tous les efforts en vue de rendre l'administration plus professionnelle, efficiente et efficace aient été ruinés par le programme même d'ajustement sur la base duquel la réforme est poursuivie.

Confrontés à une baisse des revenus réels ( et du pouvoir d'achat ) ainsi qu'à un coût de la vie sans cesse croissant, de nombreux employés du secteur public ont eu recours au travail au noir et ont abusé des biens sociaux. Il ne faut pas s'étonner de ce que partout en Afrique, la fonction publique ait eu des difficultés croissantes pour attirer et retenir du personnel de haut calibre, doté de l'expérience et des compétences requises. Les gouvernements ont généralement répondu à ce besoin de capacités en employant des consultants venus surtout de l'extérieur.

Le recours à des consultants étrangers « indépendants » fortement rémunérés, qui sont payés en devises et à des taux compétitifs au plan international pour exécuter des tâches précises ayant trait à l'ajustement, n'a pas seulement signifié que la question des niveaux de paie du personnel local est effectivement éludée, mais a aussi provoqué le ressentiment qui a aggravé le découragement et, à l'occasion, inspiré des actes de sabotage contre les consultants et le processus d'ajustement lui-même. Dans ce contexte, on comprend facilement pourquoi les experts étrangers sont plus nombreux dans l'Afrique traversée par la crise qu'ils ne l'étaient dans les années 60, à l'aube de l'indépendance.

## Nature du succès

Bien qu'ayant admis que les programmes d'ajustement structurel n'ont pas fait grand chose pour renverser la situation en Afrique, les institutions de Bretton Woods ont voulu présenter un certain nombre d'« histoires de réussite », d'abord pour prouver qu'une application soutenue des programmes d'ajustement structurel pourrait entraîner la relance et la croissance, et ensuite pour donner aux pays africains des modèles à imiter. La recherche incessante d'histoires de réussite a parfois eu des conséquences tragicomiques. Il est donc important d'examiner ces

expériences et d'en évaluer le degré de pertinence, de reproductibilité et de durabilité en tant que stratégies de développement économique.

Le défi majeur que doivent relever ceux qui croient au « consensus de Washington » consiste à démontrer, d'une part, que leurs stratégies peuvent permettre d'atteindre les taux de croissance enregistrés pendant la période dirigiste de remplacement des importations et, d'autre part, que ces taux de croissance seraient plus soutenables que ceux des années 60 et 70.

## Adéquation

Le degré de réussite, mesuré à l'aune de la croissance économique, constitue une considération immédiate. Selon la Banque mondiale, la croissance du PIB par habitant dans les pays qui avaient des politiques macroéconomiques moyennes ou adéquates entre 1987 et 1991 était de 0,4 p. 100. À ce rythme, il faudrait plus d'un siècle pour doubler le revenu par habitant dans les pays cités en exemple. La Banque mondiale ( 1994, p. 6 ) notait sans se laisser démonter que cette croissance était « faible, mais au moins positive ».

Cette croissance se retrouve dans tous les secteurs. En ce qui concerne l'agriculture, le taux de croissance annuelle moyenne dans les pays fortement engagés dans l'ajustement a effectivement baissé, passant de 3,7 p. 100 de 1981 à 1986 à 2,0 p. 100 de 1987 à 1991. Le secteur manufacturier a atteint un taux de croissance annuelle moyenne de 4,3 p. 100, soit moins que celui des pays où la situation s'est légèrement améliorée. Dans un continent où les taux de croissance négatifs sont très répandus, des taux faibles mais positifs peuvent être effectivement source de fierté. Cependant, vu la performance passée de l'Afrique, les besoins du continent et les progrès réalisés ailleurs, ces taux sont ridiculement bas. Qu'on les accepte comme des succès et qu'on essaie de les faire passer pour des succès ne peut se comprendre que par rapport à la situation de grande détresse dans laquelle se trouvent les pays africains, ainsi qu'aux attentes modérées provoquées par les accès de pessimisme qui affectent les décideurs nationaux et la communauté des bailleurs de fonds.

La raison pour laquelle la Banque mondiale a choisi de tels critères de faible performance a fait l'objet de nombreuses spéculations. Helleiner ( 1994, p. 5 ), par exemple, a observé que :

> La Banque mondiale a constamment sous-estimé les besoins à moyen terme de l'Afrique, afin d'établir des objectifs d'aide que les

> principaux pays développés considéreraient dans la limite de ce qu'ils pensent être politiquement possible.
>
> [ Traduction ]

Selon Lancaster ( 1991 ), le personnel de la Banque mondiale confirme en privé que le « réalisme » concernant le niveau d'aide à des conditions libérales dont elle pense pouvoir disposer joue un rôle dans ses calculs des besoins de financement et dans l'établissement des objectifs de croissance.

## Reproductibilité

La reproductibilité des expériences est fonction de plusieurs facteurs, dont, bien entendu, la comparabilité des conditions initiales. Des taux de reprise à partir des gouffres dans lesquels des pays tels que le Ghana, le Mozambique et l'Ouganda étaient tombés doivent être interprétés comme n'étant peut-être pas très surprenants. En outre, les principaux pays sous ajustement ont reçu des fonds pour améliorer leur infrastructure délabrée, et c'est cela, plutôt que l'ajustement, qui explique probablement les améliorations des produits commercialisés. Les niveaux de financement reçus par certains des pays les plus performants auraient, dans des conditions normales, provoqué certaines des reprises constatées dans ces pays ravagés. Cependant, on doute que de tels niveaux de financement soient disponibles pour un plus grand nombre d'expériences de ce genre en Afrique.

## Durabilité

Un trait frappant de l'expérience d'ajustement a été le caractère spécial de la réussite de l'orientation de certains indicateurs macroéconomiques ou sectoriels dans la bonne direction. Ce phénomène transparaît dans le rythme élevé de rotation des pays cités comme exemples de réussite. Généralement, ils figurent peu de temps sur la liste, et à peine sont-ils salués comme fortement engagés dans l'ajustement qu'ils sont relégués dans la catégorie des pays non engagés dans l'ajustement. Ce rythme élevé de rotation est souvent attribué à la forte incidence de la rechute. Cela peut être vrai dans certains cas, mais cela pourrait également confirmer l'argument des critiques selon lequel les politiques ont largement traité les questions de stabilisation et d'efficience statique, et qu'il leur reste à créer des mécanismes destinés à assurer la réforme structurelle et la croissance économique. L'incapacité des programmes d'ajustement structurel à traiter les contraintes structurelles de ces économies pourrait

expliquer pourquoi les pays entrent et sortent de manière aussi hasardeuse de la liste des histoires de réussite.

Pendant la plus grande partie des années 90, le Ghana a été très sollicité parce qu'il était le pays sous ajustement le plus performant, qu'il présentait la meilleure position politique et qu'il recueillait les primes d'une forte croissance ( Banque mondiale 1994 ). Ce classement était basé sur l'écart entre les taux de croissance annuelle moyenne du PIB pour les périodes allant de 1980 à 1985 et de 1986 à 1992. Ces derniers temps, le Ghana ne semble plus figurer sur la liste des histoires de réussite. En effet, une étude récente de la croissance dans les pays de l'Afrique subsaharienne, réalisée par le personnel du FMI ( FMI 1997 ) et utilisant les taux de croissance du PNB par habitant, a classé le Ghana parmi les pays à « faible croissance », derrière 15 autres pays africains ( parmi lesquels ceux dont les politiques se sont sérieusement détériorées, selon les critères de la Banque mondiale ). Une analyse tendancielle approfondie de la « reprise » au Ghana révélerait qu'elle consistait essentiellement en améliorations passagères de l'utilisation des capacités. Le Ghana bénéficiait d'entrées massives de capitaux des bailleurs de fonds pour récompenser les progrès réalisés en matière d'ajustement. Avec l'assouplissement des contraintes liées à la balance des paiements, quelque chose comme une meilleure utilisation des capacités devait forcément se produire. Le fait que l'économie ait rechuté avec l'arrêt des entrées de capitaux met en lumière la nature fragile de certains de ces succès. Il n'est donc pas étonnant que la Banque mondiale ait rapidement trouvé une clause échappatoire pour expliquer le passage du Ghana à la phase descendante — les « problèmes de gouvernance », qui sont devenus le nouveau leitmotiv au milieu des années 90.

C'est l'Ouganda qui porte actuellement le flambeau, apparemment suivi de la Tanzanie et de quelques pays de la zone franc, à la suite de la dévaluation du franc CFA. Le PIB réel a enregistré un taux de croissance annuelle moyenne de 6,4 p. 100 entre 1991 et 1995, et des preuves anecdotiques suggèrent l'existence d'effets positifs en termes d'emploi et de performance du secteur manufacturier. Malgré l'accroissement du ratio des recettes fiscales au PIB, qui est passé de 7 à 12 p. 100 entre 1991 et 1995, la libéralisation en Ouganda pourrait bientôt être confrontée à des problèmes d'incompatibilité fiscale. De même, la lourde dépendance de l'Ouganda à l'égard de financements extérieurs massifs pour maintenir la compatibilité des paiements de son processus de libéralisation des échanges devrait sonner l'alarme. Selon le directeur

exécutif du Economic Policy Research Centre en Ouganda ( Opio 1996, p. 12 ) :

> Les changements survenus dans les entrées de capitaux étrangers sont peut-être les plus critiques dans le fonctionnement des réformes structurelles en Ouganda. Aussi bien les transferts officiels et privés, nets des remboursements de la dette, que les changements des termes internationaux de l'échange ont joué un rôle crucial dans la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel en Ouganda. Étant donné la persistance des termes de l'échange négatifs, les apports d'aide en Ouganda se sont substitués aux recettes d'exportation, mais sont cependant insuffisants pour contrebalancer les effets négatifs combinés des changements des termes de l'échange et du service de la dette. L'Ouganda a continué de bénéficier de l'aide à des conditions libérales depuis l'introduction du programme d'ajustement structurel, ce qui a dû expliquer l'essentiel de son succès dans la mise en œuvre de réformes structurelles.
>
> [ Traduction ]

Une cause évidente de la non-durabilité de ce succès est que jusqu'ici, il n'a pas relevé l'épargne intérieure à des niveaux qui permettraient à l'économie de maintenir le taux de croissance élevé sans injection massive de capitaux étrangers. La non-garantie de la durabilité par des niveaux plus élevés d'investissement et d'épargne est un résultat logique de l'insistance sur les « éléments fondamentaux » de la stabilisation.

## Importance de la réforme et degré d'exécution

Nous avons examiné l'expérience africaine en partant de l'hypothèse selon laquelle un certain nombre de pays sont passés par l'ajustement structurel. Certains d'entre eux ont été fortement engagés dans cette voie pendant longtemps. Cependant, un raisonnement nouveau soutient que les pays africains sont, en réalité, à peine engagés dans la voie de l'ajustement. Parce qu'il est fort possible que nous entendions plus souvent ce raisonnement, il est peut-être pertinent d'aborder brièvement le sujet pour clore ce chapitre.

Qu'importe ce que l'on pense des programmes d'ajustement structurel, il est clair que les économies africaines ont été soumises à des réformes spectaculaires au cours des dix dernières années. La présence de l'État dans l'économie a été réduite, on a accordé une place beaucoup

plus grande aux marchés, et les économies africaines sont beaucoup plus ouvertes aux capitaux privés qu'elles ne l'ont été par le passé. Ces réformes sont-elles suffisantes ? La Banque mondiale elle-même a hésité entre l'euphorie concernant l'importance de la réforme économique, et la colère face aux dérapages ou au manque d'engagement à son égard. Dans *Ajustement en Afrique*, la Banque mondiale ( 1994 ) imputait la faible performance à la faible application des programmes d'ajustement structurel, qui étaient censés être la bonne prescription. Si les dérapages n'avaient pas été aussi importants, et si les gouvernements africains n'avaient pas eu tendance à retrouver leurs habitudes interventionnistes ou dépensières rétrogrades, l'ajustement aurait réussi.

L'explication actuelle dominante de l'échec de la réforme comporte trois niveaux. Le premier comprend les explications concernant la « variable africaine » importante dans les comparaisons économétriques de performances en matière de croissance. Le deuxième affirme qu'il ne s'est pas écoulé suffisamment de temps pour permettre l'exécution des programmes. Le troisième ( souvent lié au premier ) touche le trop grand nombre de dérapages.

La performance exceptionnellement médiocre des économies africaines dans le cadre des programmes d'ajustement structurel a soulevé des questions concernant les particularités du cas de l'Afrique. Apporter une réponse à ces questions est devenu une sorte d'industrie familiale. La nouvelle théorie de la croissance endogène a fourni un outil puissant pour expliquer les voies par lesquelles les variables politiques et autres affectent la croissance. Au cours des nombreuses années écoulées, le besoin d'expliquer la crise économique qui perdure inexplicablement en Afrique a généré un nombre croissant d'études empiriques utilisant le recul de la croissance et de l'investissement à travers la région. Une telle méthode est, bien entendu, du genre ad hoc et ajout et suppression : les chercheurs ont procédé inlassablement à des expériences, par la méthode du tâtonnement, avec des variables et définitions de rechange, jusqu'à ce qu'ils obtiennent les résultats escomptés. Avec une méthode tenant compte du choix et de la définition des variables, ainsi que de la couverture régionale et temporelle, presque tous les analystes ont trouvé suffisamment de variables pour donner une explication sensée de la performance médiocre de l'Afrique. Au départ, l'essentiel des ouvrages émanait de la Banque mondiale et servait surtout à valider le point de vue de la Banque selon lequel il fallait attribuer la crise aux politiques intérieures. Pour la Banque mondiale, les facteurs

externes étaient soit insignifiants, soit importants uniquement à court terme.

Le débat s'est cependant élargi avec le temps, et on a découvert un éventail plus large de variables explicatives ( voir Collier et Gunning [1997] pour l'étude de quelques ouvrages de la littérature empirique ). Parmi les variables que comportent nombre de ces régressions figurent les restrictions commerciales ; le manque d'ouverture aux échanges ; l'absence de structure financière importante ; l'apport insuffisant de service public et d'infrastructure ; le manque de capital social ; la forte instabilité et incertitude macroéconomiques ; les chocs des termes de l'échange ; la sécheresse ; les effets compensatoires de l'aide ; et le poids de la dette extérieure. Les caractéristiques sociales et politiques de l'Afrique reçoivent une attention croissante — elles sont représentées par des variables telles que la force de la société civile ; la corruption ; les formalités administratives ; le caractère exécutoire des contrats ; la guerre civile ; le fractionnement ethnolinguistique ; et la gouvernance. Il est toutefois surprenant que les chercheurs ne puissent pas expliquer la valeur résiduelle très élevée, qui demeure même après le contrôle de toutes ces variables. Cela implique, bien entendu, un indicateur inquiétant selon lequel même si les pays africains ajustaient tous les éléments fondamentaux de la politique et de l'environnement favorable prescrits, cela ne garantirait pas une forte performance en matière de croissance. L'attention se polarise de plus en plus sur des choses propres à l'Afrique, et plusieurs explications nouvelles désignent les dotations atypiquement fortes en ressources naturelles ainsi que le niveau élevé de fractionnement ethnique. Fondamentalement, l'utilisation de cette dernière série de variables semble indiquer que si l'Afrique est comme elle est, c'est en raison de ses caractéristiques innées, et la politique ainsi que l'environnement extérieur n'ont pas grand-chose à y voir.

Toutes les variables, prises en tant que groupe, n'expliquent toujours pas grand-chose de la lenteur de la croissance en Afrique. Comme le soutiennent Collier et Gunning ( 1997, p. 15 ), « aucune régression basée sur les variables susmentionnées n'a encore supprimé de manière convaincante l'importance de la variable africaine fictive : l'Afrique a connu une croissance inexplicablement lente ». Faisant référence à l'importance de certaines variables dans le recul d'un investissement, Collier et Gunning ( 1997, pp. 16-17 ) ont également noté que :

> Dans l'ensemble, la preuve économétrique justifie donc les programmes de libéralisation Banque mondiale-FMI, dont la pièce

> maîtresse a été la libéralisation du commerce et des taux de change, ainsi qu'une stabilité fiscale accrue. Cependant, cela soulève une nouvelle question troublante. Comme nous l'avons constaté, malgré une décennie de programmes de libéralisation Banque mondiale-FMI, la performance de l'Afrique est restée médiocre.
>
> [ Traduction ]

Les auteurs ont soutenu que les trois principales explications de la performance décevante malgré les programmes d'ajustement structurel étaient « la faible exécution, le temps insuffisant pour des effets notables, et les effets liés au risque » ( Collier et Gunning 1997, p. 18 ).

Bien que ces explications comportent un brin de vérité, nombre d'analystes douteraient que ces facteurs justifient une part importante de la crise persistante. De plus, l'effort d'exécution et le risque sont deux variables endogènes liées au comportement du gouvernement d'un pays. Cela suggère la nécessité d'une connaissance approfondie des contraintes auxquelles font face les décideurs dans la conception et la mise en œuvre des politiques. Par ailleurs, la nature risquée du climat des investissements en Afrique constitue probablement une désincitation à investir, mais il est peu probable qu'elle soit le facteur décisif. De 1970 à 1980 et de 1991 à 1994 par exemple, le Nigeria figurait parmi les 10 pays en développement bénéficiant des plus grands montants de l'investissement étranger direct ( et certainement le pays recevant la plus grande part de cet investissement dans toute l'Afrique ). De 1991 à 1996, le Nigeria et l'Angola étaient, respectivement le premier et le deuxième pays le plus attrayant pour les flux d'investissements étrangers directs en Afrique. Il serait trop simple de soutenir que cela était attribuable au fait que ces deux pays présentaient le moins de risque pour les investisseurs, ou bien que les pays les plus performants en Afrique à l'heure actuelle présentent le climat d'investissement le plus sûr. Bien qu'il existe des conditions objectives pour calculer le risque selon le pays, pour la majorité des pays de l'Afrique, il pourrait s'agir davantage d'un problème perçu que d'un problème réel. Nous nous fondons sur l'hypothèse selon laquelle même si nous contrôlons le risque et l'effort d'exécution, une grosse part du reste de la croissance de l'Afrique demeurerait inexpliquée.

Dans les deux cas, il est aujourd'hui soutenu que les institutions de Bretton Woods n'ont effectivement pas imposé efficacement leur conditionnalité. Le débat sur la conditionnalité et le dérapage est de plus en

plus mené dans le cadre du mandataire et de l'agent ( Killick 1996 ; Mosley 1996 ). Les bailleurs de fonds, en quête d'ajustement et de politique économique saine, sont les mandataires et les gouvernements africains, uniquement intéressés par l'argent, sont les agents. La question qui se pose alors est de savoir comment on peut contrôler l'agent et le pousser à adopter un comportement qui minimise le risque moral, le dérapage, etc. Quels que soient les mérites de cette approche, elle indique bien dans quelle mesure le discours sur la prise de décisions a fait perdre aux gouvernements nationaux leur position centrale, et les a réduits en agents exécutant des activités pour lesquelles ils n'ont aucun intérêt intrinsèque. La plupart de ces arguments soulèvent plusieurs problèmes.

D'abord, la faible performance d'un certain nombre de pays fortement engagés dans l'ajustement ainsi que la bonne performance de certains pays très peu engagés dans l'ajustement, dans un échantillonnage à l'évidence très restreint, soulèvent des questions concernant l'importance réelle de l'application des programmes d'ajustement structurel. En effet, il est prouvé que les progrès peuvent être attribuables autant aux aspects des programmes d'ajustement structurel mis en œuvre qu'aux aspects qui ne le sont pas.

Ensuite, l'objectif d'ajustement est de plus en plus une cible mouvante. Même dans l'évaluation des réformes entreprises par le passé, les analystes ne parviennent pas à s'entendre sur la date effective de démarrage des réformes. Différents rapports de la Banque mondiale ont, au cours des années, utilisé des périodes différentes. Les rapports de 1994 avaient pris l'année 1987 comme année de démarrage de l'ajustement. À leur tour, Collier et Gunning ( 1997 ) soutenaient que dans la plupart des pays, la réforme avait été amorcée il y a moins de deux ans seulement. En outre, on ne stipule jamais clairement le degré de réforme nécessaire pour réaliser un niveau de performance donné et pendant quelle période. En fait, la fausseté de l'argument en faveur de la réforme, tel qu'il est formulé, ne peut pas être fondamentalement prouvée. En d'autres termes, si un pays introduit des réformes une année et affiche une croissance l'année suivante, cette croissance est attribuée à la réforme ; s'il n'y a pas de croissance, on prétend qu'un an, ce n'est pas suffisant, et si la croissance est négative, on fait alors appel à des facteurs externes tels que les termes de l'échange, et, de plus en plus, les concepts procrustéiens de gouvernance et de risque. La situation est compliquée

par la forte rotation des bons performants. Peu d'entre eux restent sur la liste pendant plus de trois ans avant d'en être rayés de façon inexplicable. Par exemple, la tâche principale du rapport en deux volumes de la Banque mondiale ( 1994 ) consistait à démontrer que l'ajustement fonctionne. Un grand nombre de pays ont été classés comme ayant enregistré de grandes améliorations de leurs politiques ( le Ghana étant la vedette des pays sous ajustement ), et le rapport s'évertuait à démontrer rigoureusement que ces pays avaient surclassé leurs homologues qui avaient enregistré une détérioration de leurs politiques.

Ainsi, selon le rapport de la Banque mondiale ( 1994 ), plusieurs pays ont été effectivement sous ajustement, du moins jusqu'en 1994. Cependant, du jour au lendemain, le Ghana et de nombreux autres pays identifiés dans ce rapport comme fortement engagés dans l'ajustement n'ont plus figuré sur la liste des performances, et de nouveaux pays — Côte-d'Ivoire, Éthiopie, Ouganda, etc. — y ont fait leur apparition. Le fait de soutenir, à l'instar de Collier et Gunning ( 1997 ), que l'horizon pertinent pour évaluer l'ajustement devrait être les années 90, simplement parce que c'est l'année où ces vedettes du moment ont démarré l'ajustement, amplifie la présence de tautologie dans le débat. Les auteurs doivent montrer soit que les études précédentes de la Banque mondiale s'étaient trompées en ce qui concerne les efforts d'ajustement en Afrique, soit que ce que la plupart des pays africains ont mis en œuvre depuis le début des années 80 n'était pas de l'ajustement. Un autre point essentiel à souligner, c'est que bien que nous fêtions les vedettes du moment, nous ne devons pas oublier que nous avons toujours eu des vedettes de la performance à tout moment. Pourquoi les pays entrent et sortent de la liste des bonnes performances ? Ces performances de vedettes sont-elles des poussées d'énergie temporaires, engendrées par les améliorations des conditions externes — flux d'aide ostensiblement accrus, bonnes conditions météorologiques, et termes de l'échange préférables — ou sont-elles entièrement attribuables à la mise en œuvre ? Et les vedettes du moment peuvent-elles soutenir le succès ?

Il est peut-être plus important de noter que dans une grande partie de ce débat, on n'a jamais considéré la question de savoir si les programmes d'ajustement structurel sont un remède assurément mauvais pour les problèmes structurels profonds que les institutions de recherche africaines soulignent depuis plusieurs années. Il n'y a aucune tentative de repenser le modèle lui-même, au regard aussi bien de ces

mauvaises performances que des enseignements du miracle asiatique. Au lieu de cela, on assiste à une recherche furtive d'instruments destinés à imposer ce modèle particulier d'ajustement aux Africains, en créant ou en organisant des forces sociales locales qui y sont favorables, en améliorant les capacités administratives et les capacités de gouvernance de l'État, ou encore en trouvant des agents extérieurs de restriction.

# Chapitre 4

# Élargissement du chemin à parcourir

Toutes les analyses sensées du processus d'ajustement en Afrique rendent jusqu'ici le même verdict : il n'a pas réussi à jeter les bases d'une croissance et d'un développement durables. L'austérité, traitée comme une étape inévitable mais nécessaire, a engagé les économies africaines dans une voie de faible croissance, et on clame que des taux de croissance à peine plus élevés que le taux de croissance démographique sont des succès. Si l'on considère cette ligne de conduite comme sacro-sainte, de tels taux de croissance ne peuvent qu'élargir le fossé entre l'Afrique et les autres pays, et encore plus sérieux, il y a peu de chances pour qu'ils allègent la pauvreté qui frappe la plupart des pays africains. Quelques faits concernant les économies africaines à la fin des années 90, après des années d'ajustement, méritent d'être signalés.

La stabilité macroéconomique s'est légèrement améliorée, mais de nombreux analystes doutent qu'elle soit durable, étant donné que dans la plupart des économies où ce phénomène s'est produit, ce sont les finances extérieures volatiles qui expliquent en grande partie cette amélioration. De plus, la stabilité a été atteinte essentiellement au détriment de l'investissement intérieur, même en infrastructure de base ( infrastructure physique et formation de capital humain ), laquelle a été reconnue comme étant au cœur de la croissance et du développement durables. Selon l'argumentation de Nissanke ( 1997, p. 6 ) :

> La base actuelle étroite de collecte de recettes fiscales et de recettes d'exportation signifie également l'application permanente de

> politiques de stabilisation à court terme. Les économies sont donc constamment exposées à de grands chocs extérieurs, puisque les cours des produits de base sur les marchés mondiaux affichent non seulement des tendances de longue durée à la baisse, mais aussi des fluctuations extrêmement volatiles, peu propices à la croissance et au développement. Les pays de l'Afrique subsaharienne doivent continuellement ajuster la situation de leur balance des paiements courants, qui se dégrade et qui est fort instable. Le degré d'ajustement nécessaire a souvent dépassé de loin les capacités de ces économies d'absorber et de gérer des volatilités associées à une grande incertitude et à des risques systémiques globaux.
>
> [ Traduction ]

La légère reprise de la production ( essentiellement une meilleure utilisation des capacités dans la plupart des cas ) a été inégale et fragile, les économies entrant et sortant de la liste des bonnes ou excellentes performances. C'est pourquoi, malgré la performance globale fragile mais encourageante des économies africaines en 1996, il faut mentionner qu'une telle reprise pourrait ne pas être durable, vu les faiblesses structurelles et le lourd fardeau de la dette.

La dette extérieure de l'Afrique subsaharienne a plus que doublé au cours de la période d'ajustement, sans aucune augmentation de la croissance économique pour soutenir son service dans l'avenir. La base infrastructurelle et la formation de capital humain de l'Afrique, jugées fragiles au début de l'ajustement, se sont dégradées encore plus. La capacité de l'Afrique à gérer la crise a été minée davantage, avec l'exode massif des cerveaux et le découragement des fonctionnaires engendrés par le fléchissement net des salaires réels, les compressions massives et le fait que les fonctionnaires sont sans cesse vilipendés comme étant des membres corrompus d'institutions corrompues.

En dépit d'une modeste reprise dans certains pays, la pauvreté s'est accrue et les indicateurs du développement humain — espérance de vie, mortalité infantile et taux de scolarisation — se sont détériorés. Le panier des exportations n'est toujours pas diversifié et, bien qu'on ait réalisé une reprise des exportations de l'ordre de 3,2 p. 100, les importations ont grimpé d'environ 6,4 p. 100 ( en raison notamment de leur libéralisation ). Étant donné le poids de la dette extérieure, la faisabilité de la balance des paiements de ces économies reste fort douteuse. Depuis le démarrage des programmes d'ajustement, la base industrielle

fragile s'est rétrécie encore plus ( désindustrialisation ) dans un grand nombre de pays.

Les États africains, déjà faibles avant que ne soient amorcés les programmes d'ajustement, ont vu leur faiblesse s'intensifier ; dans certains pays, les institutions de développement requises sont très faibles ou inexistantes.

Après près de deux décennies de débats, d'expérimentations coûteuses avec des variantes des programmes d'ajustement structurel et de défis continuels posés par le Cadre alternatif africain pour les programmes d'ajustement structurel, proposé par la CEA, les articles et discours récents de la plupart des Africains dénotent une convergence vers une certaine perspective africaine sur la voie qui mène au progrès. On affirme de plus en plus que les Africains doivent réclamer le siège du conducteur dans l'articulation de la solution à leurs problèmes de développement économique. Ce consensus émergent provient des faits résumés ci-avant ainsi que des leçons apprises au sujet des types de politiques requis, de ceux qui peuvent fonctionner et des questions qu'il faudrait traiter. Il s'agit également d'une perspective fondée sur les enseignements qu'on peut tirer des expériences les plus fructueuses, notamment en Asie, et par une appréciation plus juste des contraintes et des opportunités qu'offre le nouvel environnement international en évolution constante. Il s'agit aussi d'une perspective fondée sur la reconnaissance du fait qu'il s'est produit des changements mondiaux d'une portée considérable, et que l'Afrique doit redéfinir sa position dans un marché mondial hautement compétitif. Il s'agit d'une perspective fondée sur la conviction que l'Afrique peut, et doit, être autorisée à entrer dans la compétition, avec une pleine appréciation des contraintes qu'impose la mondialisation croissante et avec une compréhension des exigences liées au temps ainsi que des impératifs de politiques saines destinées à vaincre le sous-développement dans les plus brefs délais. L'importance d'un cadre de politique « saine mais axée sur le développement » est sous-estimée parce qu'en raison du marasme économique profond de la sous-région, du temps perdu ainsi que des erreurs du passé, il est extrêmement urgent de placer les économies africaines sur une trajectoire de développement.

Le présent chapitre est un résumé des principaux volets d'une telle perspective de politique saine mais tournée vers le développement, qui inclut, entre autres, la stabilisation accompagnée de politiques de renforcement de l'efficacité, de politiques compatibles avec le marché,

combinées aux éléments fondamentaux de la politique de développement, pour accroître la mobilisation de ressources, l'investissement et l'équité.

## Élargissement des éléments fondamentaux

Tous s'accordent pour dire aujourd'hui que « l'ajustement des éléments fondamentaux » est un préalable à la croissance économique. La nature de ces éléments fondamentaux ainsi que de l'édifice qu'ils sont censés soutenir sont toutefois discutables. Nous sommes d'avis qu'une perspective concernant les éléments fondamentaux politiques doit traiter simultanément les questions suivantes : équité, croissance économique, stabilité économique et légitimité politique. Le poids accordé à chacune d'entre elles dépendra de la situation politique et économique de chaque pays. Chaque modèle d'ajustement suggère la nature des éléments fondamentaux. Nous soutenons que le programme d'ajustement structurel a de plus en plus considéré les questions de stabilisation comme étant les éléments fondamentaux et a manqué de voir l'importance d'une liste beaucoup plus élargie.

### Au-delà des éléments fondamentaux de la stabilisation

En période de trouble économique et de pénurie de ressources, les préoccupations liées à la stabilisation ont tendance à figurer au cœur des préoccupations politiques, et les éléments fondamentaux monétaires et financiers se limitaient généralement aux questions de stabilité et d'efficience dans l'utilisation de ressources données. La crise des deux dernières décennies a fait ressortir l'importance de la stabilité macroéconomique, à tel point que dans certains milieux, elle est largement considérée comme une condition *sine qua non* de reprise de la croissance. Aujourd'hui, on demande systématiquement aux pays de signer un accord avec le FMI avant d'avoir accès à d'autres sources de financement.

La stabilité macroéconomique revêt une importance indéniable pour le bien-être économique et politique d'un pays. Dans un contexte d'hyperinflation et de déséquilibre insoutenable de la balance des paiements, on ne saurait s'attendre sérieusement à une croissance durable. En conséquence, toute politique nouvelle doit traiter les questions de stabilité et chercher à mettre en place les éléments fondamentaux financiers, pas forcément de façon séquentielle, mais du moins en même temps que

les autres éléments fondamentaux dont nous discutons plus loin. Les décideurs africains doivent non seulement prendre au sérieux les questions de stabilisation — en réduisant les dépenses superflues là où cela s'impose ( par exemple les dépenses militaires, les subventions aux entreprises publiques non performantes et les programmes de travaux publics redondants ) — mais aussi renforcer la capacité et l'efficience des mesures incitatives susceptibles d'entraîner la production de recettes.

Nous avons relevé comment les préoccupations liées aux questions de développement des années 60 et 70, ainsi que le peu d'attention conséquemment accordé à la stabilisation macroéconomique, ont été en partie responsables de la crise de l'endettement et de la balance des paiements survenue dans les années 80. En réaction à tout cela, il y a eu une ruée vers les politiques de stabilisation, sans souci de leurs conséquences négatives sur l'investissement, l'emploi et le processus d'apprentissage technique.

En effet, le système financier accorde moins de soutien au système de production, et a tendance à prioriser les exigences de la stabilité financière, même lorsque celles-ci compromettent la production économique et la cohésion sociale. Bien que la stabilisation financière aborde peut-être les questions d'efficacité statique de la répartition des ressources et soit peut-être appropriée pour cette perception étroite des éléments fondamentaux, les politiques de stabilisation ne comprennent pas explicitement des mesures destinées à traiter les éléments fondamentaux du développement et ne garantissent pas elles-mêmes la reprise de la croissance. Il y a donc un risque évident qu'elles produisent une Afrique « pauvre, mais stable et efficace » ou, comme le dit Helleiner ( 1994 ) :

> « Ajuster les prix » et les maintenir stables et raisonnablement « justes » est un volet important, mais il ne s'agit que d'un volet de la politique de développement à long terme. En l'absence de capital humain, d'accumulation, d'investissement, d'accès à la technologie, etc., les prix « justes » ne feront qu'accroître l'efficacité avec laquelle on stagne.
>
> [ Traduction ]

Pour aggraver la situation, même les décideurs locaux, en particulier les ministères des Finances, se sont accrochés à cette obsession exclusive de stabilisation. Ainsi, Lancaster ( 1991 ) signalait que :

> La priorisation de la stabilisation de la balance des paiements, du remboursement du service de la dette et de la satisfaction du besoin

> de financement de la balance des paiements ( plutôt que du besoin de financement des importations associé à des taux de croissance ciblés ) est souvent reprise par les gouvernements des pays en développement. Ce sont les ministères des finances, plutôt que les organismes de développement qui, de façon typique, prennent les rênes dans la formulation de la position de leurs gouvernements sur les accords de stabilisation et de rééchelonnement de la dette, qui souvent est antérieure à la position de l'État sur les programmes d'ajustement structurel et le financement du développement, ou est prise indépendamment.
>
> [ Traduction ]

Après la promesse de « développement accéléré » en 1981 ( Banque mondiale 1981 ), celle de « développement durable » en 1989 ( Banque mondiale 1989b ) et le tout dernier *Ajustement en Afrique* ( Banque mondiale 1994 ), le terme « développement » a disparu du discours de l'ajustement, à tel point que les indicateurs de succès se limitaient au mouvement des instruments d'intervention, plutôt que de l'économie réelle. Un pays réussissait s'il signait un accord avec les institutions de Bretton Woods ou s'il réduisait ses déficits.

Dans le rapport intitulé *Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable* ( Banque mondiale 1989b ), la Banque mondiale s'évertuait à affirmer que l'ajustement obéissait à des motifs de développement. Le rapport reconnaissait l'importance des facteurs structurels et institutionnels pour expliquer la performance de l'économie en Afrique. Il a souligné, à juste titre, que :

> Il ne suffit pas seulement que les gouvernements africains consolident les progrès réalisés dans leurs programmes d'ajustement. Ils doivent transcender les questions de finances publiques, de politique monétaire, de prix et de marchés, pour traiter des questions fondamentales ayant trait aux capacités humaines, aux institutions, à la gouvernance, à l'environnement, à l'accroissement et la répartition de la population, ainsi qu'à la technologie.

Selon les termes du rapport, les ressources humaines, la technologie, la coopération régionale, l'autonomie et le respect des valeurs africaines constituent le point central d'une stratégie proposée. Cette stratégie souligne la nécessité de créer un environnement propice aux services d'infrastructure ainsi que des mesures d'incitation pour favoriser la production efficace et l'initiative privée et renforcer les capacités individuelles et institutionnelles — une stratégie de croissance doit être à la fois durable et équitable.

Il s'agissait là d'un important élargissement de la perspective de la Banque mondiale, qui d'une certaine manière se rapprochait de la position défendue depuis plusieurs années par la CEA. Certes, la notion de gouvernance était extrêmement technocratique et étroite, mais elle a engendré une vision beaucoup moins pessimiste du rôle de l'État dans l'économie et a fait figurer les questions de gouvernance au cœur du dialogue de politique générale. Toutefois, ce changement a été de courte durée, et a été désaccentué dans *Ajustement en Afrique* ( Banque mondiale 1994 ). Ce rapport utilisait des indicateurs de position politique qui ne tenaient pas compte des autres éléments fondamentaux. L'indicateur composé renfermait les éléments suivants :

- politique budgétaire, mise en évidence par l'ampleur du déficit ;
- position monétaire basée sur le seigneuriage, l'inflation et le taux d'intérêt réel ;
- position sur la politique des taux de change.

Il n'était aucunement question des politiques proactives que nécessitaient une politique industrielle dynamique, un processus agraire transformatif de la dimension de la révolution verte, et l'accumulation de capital physique et humain à un rythme forcé et accéléré. Il faut se rappeler que de nombreuses politiques induisant le développement sont par nature de niveau micro ou moyen. La priorisation des éléments fondamentaux de la stabilisation a provoqué une confusion entre les politiques microéconomiques et macroéconomiques, les premières étant présumées « coupables par association » avec les politiques macroéconomiques qui ont échoué ( Rodrik 1995 ).

Dans le cadre des réformes actuelles, l'accent mis sur l'ajustement des comptes monétaires et financiers ainsi que des éléments fondamentaux est presque devenu une fin en soi, parce que l'on a supposé que la plupart des autres questions microéconomiques ou sectorielles seraient automatiquement résolues par ces réformes. Les politiques microéconomiques interventionnistes qui avaient réussi dans les économies de l'Asie de l'Est très performantes ont donc été rejetées en bloc, laissant l'État sans pratiquement rien à faire dans le processus de développement. Les expériences vécues jusqu'ici dans la majeure partie du monde, y compris en Europe, témoignent de la nécessité de prendre des mesures explicites pour ajuster les autres éléments fondamentaux. À titre d'exemple, en Europe, la recherche d'une devise commune a obligé à mettre l'accent sur les éléments fondamentaux monétaires et fiscaux et à

ignorer complètement la sphère « réelle » de l'économie. Nombre de pays constatent à présent que les coûts de l'ajustement sont simplement trop élevés, et il n'est pas surprenant de voir de nombreux gouvernements fraîchement élus en Grande-Bretagne, en France, etc., soutenir que l'union monétaire doit cibler l'emploi et la production.

## Vers les éléments fondamentaux du développement

Griffin ( 1996 ) a identifié trois voies d'ajustement, dont chacune met en relief un ensemble différent d'éléments fondamentaux.

La première voie est celle de l'ajustement par la correction des distorsions des prix. La correction des prix entraînera des changements dans le sens de la fonction de production, qui seront tels que la composition des productions favorisera les produits pour lesquels le pays a un avantage comparatif. Ainsi, le resserrement des prix dans le secteur manufacturier, par exemple, sera compensé par des hausses dans le secteur minier ou agricole. C'est cela le modèle implicite dans les prescriptions orthodoxes pour supprimer les distorsions. Le souci ici est d'affecter de façon plus efficiente un montant donné de ressources, et le mouvement se fait dans le sens d'une fonction de production donnée. Une variante de cette stratégie impliquerait la suppression d'un certain nombre de goulets d'étranglement pour ramener l'économie à la reprise de sa fonction de production précédente, sans qu'il y ait de mécanisme pour une croissance subséquente.

La deuxième voie est celle de l'ajustement par la contraction. Cette stratégie concerne la contraction des activités non rentables, mais sans que cela s'accompagne d'un accroissement de la production dans les secteurs rentables. Les ressources libérées des secteurs non rentables peuvent ne pas être utilisées dans les secteurs rentables simplement en raison de la spécificité du capital comme de la main-d'œuvre. De plus, les fonds d'investissements requis pour la redistribution des ressources peuvent tout simplement ne pas exister. Les combinaisons de facteurs peuvent être dans une large mesure semblables à celles du premier type d'ajustement, mais à un niveau contracté. Tel a été le modèle d'ajustement en Afrique.

La troisième voie est celle de l'ajustement par l'investissement. Cette stratégie implique l'investissement dans de nouvelles activités et des mesures destinées à améliorer la productivité d'activités jusqu'ici improductives. Elle implique une projection sur une courbe plus élevée de production le long d'une trajectoire présentant une combinaison plus

efficace de secteurs. Selon Griffin ( 1996 ), telle semble être la voie choisie par la Chine et le Viêtnam.

Les éléments fondamentaux exclusivement définis par des besoins de stabilisation sont plus susceptibles de produire l'ajustement par la contraction ou la reprise. Pour créer les conditions favorables à un processus de développement par l'investissement, la politique doit être basée sur un ensemble d'éléments fondamentaux beaucoup plus complexes que ceux suggérés ci-avant. Un élément critique du consensus émergent sur les points de vue, c'est que la stabilité macroéconomique tenant compte de la sphère réelle de l'économie ( tant sociale que matérielle ) est un élément important d'une stratégie de croissance et de développement économiques. Les éléments fondamentaux financiers doivent être compatibles avec les autres éléments fondamentaux qui garantissent la stabilité politique et la croissance économique ; en fait, ils doivent venir après ces autres éléments.

Un large éventail d'analystes africains ( aussi bien des scientifiques que des fonctionnaires ) ont insisté sur le fait que l'ajustement centré sur le développement doit établir simultanément des éléments fondamentaux ayant trait aux systèmes financiers et aux systèmes de production et de gouvernance qui constituent un ensemble de politiques de développement. Une série d'éléments fondamentaux se rapportant à la durabilité de la croissance économique au plan écologique s'est ajoutée récemment. Ce que tout cela présume, c'est l'idée que les politiques économiques en Afrique seront jugées en fonction de l'importance de leur contribution au développement économique, lequel est compris au sens large comme englobant la croissance économique, les changements structurels et l'éradication de la pauvreté. La thèse que nous avançons, c'est que la politique doit traiter simultanément un large éventail d'éléments fondamentaux : éléments fondamentaux de la stabilisation macroéconomique ; éléments fondamentaux proactifs axés sur l'offre ( de la production ) ; éléments fondamentaux sociopolitiques. Tous ces éléments fondamentaux se renforcent mutuellement.

## Éléments fondamentaux de la production

Les éléments fondamentaux de la production s'attaquent à la sphère réelle des variables structurelles — productivité, demande de production, comportement des entreprises et des ménages, relations institutionnelles, processus d'innovation, investissement corporel et incorporel, vocation exportatrice, création d'emplois et croissance

économique. Un programme d'ajustement axé sur le développement sera tiré par l'investissement. En conséquence, la politique doit inclure des mesures en vue d'accroître l'investissement et d'améliorer la répartition entre secteurs et projets. Cela est valable pour l'investissement public et l'investissement privé. Les nouvelles théories de la croissance soulignent l'importance d'accroître la productivité de la main-d'œuvre par l'apprentissage sur le tas, mais elles soulignent également la nécessité d'accumuler des capitaux substantiels pour mettre en œuvre les innovations et garantir la généralisation de l'emploi.

Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, les signaux microéconomiques reflétant les politiques commerciales, industrielles et autres ont perdu de leur importance relative. Dans les années 60, les réformes politiques étaient orientées vers la rationalisation des mesures d'incitation au niveau microéconomique et le renforcement de l'efficacité des investissements. Ces politiques sous-tendaient le choix des industries pour le remplacement des importations et l'investissement public. Elles sont devenues moins nombreuses depuis les années 80. Cependant, même les stratégies de développement des marchés d'exportation exigent davantage que les seuls principes financiers en place. Il faut des politiques microéconomiques délibérées pour transmettre un message aux investisseurs privés.

## INDUSTRIALISATION DE L'AFRIQUE

L'industrialisation de l'Afrique demeure toujours au cœur des préoccupations, en dépit des mauvais traitements qu'elle a subis ces dernières années. Non seulement les pays africains doivent cibler le renversement du processus de désindustrialisation, mais encore ils doivent chercher activement à rattraper les autres à une vitesse record. L'expérience des pays très performants d'Asie démontre clairement l'importance des stratégies et politiques interventionnistes pour l'industrialisation rapide, contrairement aux messages didactiques concernant le respect du marché extraits de l'histoire du miracle de l'Asie de l'Est.

## POLITIQUE COMMERCIALE POUR L'INDUSTRIALISATION

La position de l'Afrique dans les nouvelles relations commerciales mondiales sera en grande partie déterminée par les actions qu'elle entreprendra dans deux directions importantes :

- elle doit accroître la compétitivité régionale et internationale de ses activités de production en transformant la structure des

exportations pour y inclure des produits plus dynamiques et non traditionnels ( en termes de la demande potentielle et des possibilités d'opérer des changements technologiques ) ;

- elle doit s'attaquer aux goulets d'étranglement structurels inhérents à l'ensemble du système de gouvernance et, en particulier, aborder le problème de promotion des exportations et de développement industriel.

La nécessité de modifier la structure des exportations ramènera inévitablement le programme de développement aux questions politiques ayant trait à la diversification des exportations, à la transformation des structures de production et à l'industrialisation.

L'un des domaines les plus controversés de la politique économique dans le cadre des programmes d'ajustement structurel a probablement été la recommandation d'une politique commerciale « neutre par rapport aux mesures d'incitation », et des modèles associés de compétition parfaite et d'avantage comparatif, qui sous-tendent la stratégie concomitante d'industrialisation. Dans le cadre des programmes d'ajustement, la politique commerciale a engendré toute une série de mesures destinées à réduire les distorsions de la politique intérieure, à ouvrir l'économie à la concurrence internationale et, dans le processus, à assurer une structure d'incitation plus neutre, qui ne fasse pas de discrimination entre les biens pouvant être exportés et les biens pouvant être importés, ou entre la production destinée au marché intérieur et la production destinée aux exportations. Pour l'industrie, cela signifie le rejet de la politique industrielle, qui ne serait pas nécessaire si les marchés fonctionnaient parfaitement ; s'il y avait des marchés compétitifs sans économies d'échelle, où l'information est parfaite et où il n'y a pas de risque ou d'incertitude ; et si les entreprises fonctionnaient en ayant une parfaite connaissance de toutes les technologies possibles, un accès égal à ces technologies et la capacité de les utiliser avec efficience, sans risque, frais ou effort supplémentaire. En outre, le modèle ne reconnaît pas les marchés manquants ou défaillants, et suppose que l'avantage comparatif dans l'industrie, procuré par les dotations en ressources, sera réalisé. Ainsi, étant donné qu'il faut imputer les performances médiocres aux interventions précédentes de l'État ainsi qu'aux vaines et inefficaces restrictions commerciales et stratégies de remplacement des importations dans le cas de l'industrialisation, le remède se trouve dans la libéralisation immédiate et radicale des échanges, qui est le moyen le plus efficace d'appliquer la réforme.

Cette insistance obstinée sur l'ajustement des prix, considéré comme la panacée pour les problèmes commerciaux et industriels des économies africaines, a provoqué des critiques sévères de la part de plusieurs chercheurs. En premier lieu, nombre de chercheurs mettent en doute l'existence d'une quelconque relation entre le commerce et la croissance, et en particulier, d'un lien de causalité entre les deux ( Taylor 1983 ; Bradford 1994 ; Felix 1994 ; Helleiner 1994 ; Young 1994 ; Singh 1995 ). En ce qui concerne les politiques industrielles, nombre d'autres analystes ainsi que les nouveaux théoriciens du commerce remettent fortement en question les hypothèses néoclassiques qui sous-tendent les stratégies d'industrialisation et de commerce pour l'Afrique ( Lall et Stewart 1996 ; Soludo 1997, 1998 ; Wangwe et Semboja 1998 ).

Après des années de débats et d'accumulation de preuves empiriques, un consensus se dégage. Premièrement, on s'accorde généralement pour dire que les Africains tireraient de gros avantages du commerce à bien des égards, dont les moindres ne seraient pas l'amélioration de la balance des paiements et l'augmentation des recettes de devises tirées des exportations, lesquelles pourraient servir à l'achat de produits d'importation. Même les chercheurs les plus sceptiques commencent à constater que l'augmentation des échanges commerciaux entraîne la croissance, en particulier lorsqu'un pays a accru la part des produits manufacturés dans ses exportations. Ce phénomène est confirmé par les expériences des économies d'Asie de l'Est. Deuxièmement, il semble qu'il y ait une plus grande convergence de vues sur l'affirmation selon laquelle la réforme du régime commercial précédent ( une certaine libéralisation des échanges ) offre des avantages très diversifiés, mais les principales controverses ont trait à la nature, à la couverture, à l'ampleur, au choix du moment et au séquencement d'un tel programme de libéralisation. Troisièmement, les chercheurs africains en développement sont généralement d'accord sur le fait que la diversification des structures de production — passer de l'accentuation de la dépendance vis-à-vis des produits primaires à celle d'un secteur manufacturier compétitif — est l'une des aspirations de la croissance et du développement durables. En termes de politique, la perspective naissante reconnaît généralement la nécessité d'une reformulation des politiques adoptées par le passé, admet le rôle central que jouent un régime de change compétitif, les forces du marché et l'initiative privée, mais soutient que dans les pays qui tardent à s'industrialiser, tels ceux de l'Afrique subsaharienne, il faut gérer ces

forces avec des politiques d'État interventionnistes pertinentes destinées à résoudre les défaillances très répandues du marché.

Une différence majeure entre les systèmes commerciaux des économies plus développées de l'Asie de l'Est et celles de l'Afrique et de l'Amérique latine au cours des années 60 et 70, c'est que les premiers ont combiné le remplacement des importations et la promotion des exportations, tandis que les seconds se concentraient presque exclusivement sur le remplacement des importations. Enseignement important, les deux aspects de la stratégie commerciale ( politiques d'importation et d'exportation ) peuvent avoir des implications différentes que toute réforme politique doit soigneusement considérer. L'expérience asiatique prouve qu'une stratégie efficace de promotion des exportations pouvait s'accompagner d'une politique restrictive d'importation. Cette expérience dénote une étonnante réussite de l'utilisation de la politique commerciale, non seulement pour les besoins de la balance des paiements, mais plus encore, pour la promotion d'une industrialisation réelle par une protection graduelle de l'industrie naissante. À la lumière de cette expérience asiatique, ainsi que des expériences récentes de plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne, toute stratégie commerciale doit traiter soigneusement les aspects de la politique commerciale liés aussi bien à l'importation qu'à l'exportation, en vue de les rendre compatibles avec les objectifs de réalisation d'une industrialisation rapide et d'une situation soutenable de la balance des paiements.

Le secteur des importations est l'aspect le plus controversé de la politique commerciale. La recommandation type du programme d'ajustement structurel est de cibler un taux tarifaire uniforme de 10 p. 100 pour toutes les importations de biens manufacturés, qu'il faut atteindre à moyen terme ( typiquement, à peu près trois ans ) ; la seule raison pour laquelle il faut procéder à une réduction progressive des tarifs doit être liée à l'obtention de recettes. Les programmes d'ajustement structurel ne voient apparemment aucune raison de continuer à protéger les industries naissantes, de moduler le processus de libéralisation en fonction du rythme de réapprentissage et du développement de marchés appropriés des facteurs, ou de différencier les activités en fonction de leurs besoins de technologie et de restructuration. Cette approche n'est soutenue ni par la théorie ni par l'expérience. En effet, dans une récente étude du secteur manufacturier en Afrique, la Banque mondiale ( 1996 ) soutient qu'« en ce qui concerne la politique commerciale, il n'y a a priori aucune raison pour que l'Afrique ne bénéficie pas d'une certaine

forme de protection des industries naissantes pour promouvoir l'apprentissage dans les entreprises nationales, comme cela a été évident pour la plupart des promoteurs qui ont réussi au cours du siècle ».

Évidemment, dans presque tous les pays de l'Afrique subsaharienne, les instruments traditionnels de politique commerciale, tels que les tarifs des importations et les restrictions quantitatives des importations, sont souvent utilisés à des fins multiples, en raison des caractéristiques particulières de ces économies qui limitent la disponibilité et l'efficacité d'autres instruments. Par exemple, par rapport à d'autres régions, l'Afrique dispose des sources les plus restreintes de recettes publiques, et présente donc la plus forte dépendance à l'égard des taxes commerciales pour la production de recettes. Il y a des chances qu'une libéralisation brutale et non planifiée, sans aucune source compensatoire de revenu, soit incompatible avec les exigences du maintien de la discipline fiscale. Il est donc peu surprenant que la plupart des tentatives de libéralisation aient fait face à de graves problèmes budgétaires.

Étant donné la situation déjà précaire de la balance des paiements de la plupart des pays africains, une libéralisation profonde, généralisée et brutale des importations peut entraîner une demande anormalement élevée d'importations, aggravant ainsi la situation des paiements courants. Dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel nécessitant une stabilité macroéconomique ( ostensiblement par le biais de la réduction du déficit ) et la survie des paiements courants, la mise en œuvre simultanée d'une profonde libéralisation des importations se heurte à ces objectifs, comme le prouvent de récentes expériences. Qui plus est, on ne saurait envisager la diversification efficace et opportune de la production et du secteur des exportations pour en faire un secteur manufacturier sans une certaine protection des industries naissantes, comme une structure tarifaire différentielle ou même, des mesures d'incitation à l'exportation. L'importance relative qu'attachent les décideurs politiques à ces préoccupations déterminerait probablement l'orientation, l'importance et le rythme futurs de la libéralisation des importations en Afrique subsaharienne. En général, la perspective émergente semble favoriser un programme de libéralisation plus progressif. Un récent rapport de l'OIT ( OIT 1996, p. 157 ) résumait cette perspective en soutenant que :

> Une libéralisation radicale et hâtive des échanges dans le cadre d'une stratégie de choc est susceptible d'entraîner des coûts sociaux inutilement élevés. Comme nous l'avons déjà mentionné,

> les importations augmenteraient rapidement, tandis que les exportations ne pourraient qu'augmenter de façon progressive. Ce problème serait aggravé là où il y a très peu de dévaluation réelle efficace du taux de change. Il y aurait donc beaucoup plus d'emplois perdus que d'emplois créés et, parallèlement, la balance des paiements subirait de fortes pressions. Il y a donc des arguments en faveur d'une approche plus progressive et sélective de la libéralisation des échanges.
>
> [ Traduction ]

Dans cette approche progressive, la chronologie souvent recommandée est de réduire et de supprimer progressivement les quotas et licences d'importation, de les remplacer par des tarifs, puis d'abaisser et de simplifier ces tarifs. La préférence va à la tarification ( remplacement des restrictions quantitatives par des tarifs ) parce qu'elle est plus transparente et prévisible que les restrictions non tarifaires, et donc moins susceptible d'être soumise à des manipulations corruptrices. En outre, les tarifs génèrent des recettes publiques. On peut raisonnablement dire que le rythme de la réduction et de la rationalisation des tarifs doit dépendre des conditions initiales de chaque pays, ainsi que de la réaction de son secteur des exportations. Toutefois, les décideurs et les exécutants doivent veiller à ce que la libéralisation progressive ne risque pas d'être capturée ou contrecarrée par des groupes dont les intérêts sont en jeu. La structure tarifaire doit être assez simple, avec un nombre limité de taux tarifaires, pour assurer une plus grande transparence.

Le secteur des exportations de la politique commerciale et, en particulier, la nécessité de promouvoir une vocation exportatrice dynamique ont reçu une grande attention pour des raisons évidentes. Au-delà des économies d'échelle et des gains d'efficacité provenant d'une telle orientation, les principales raisons qui poussent l'Afrique à promouvoir les exportations ont trait à des considérations liées à la balance des paiements ainsi qu'à la nécessité d'obtenir des devises pour importer des facteurs de production. La recommandation typique de la Banque mondiale pour promouvoir les exportations, c'est de garantir un régime commercial neutre, qui traite de la même manière les importations et les exportations. En particulier, la Banque mondiale ( 1994, p. 192 ) recommandait que, dans la promotion des exportations, « les gouvernements ne doivent pas essayer de repérer des gagnants. ( ... ) La meilleure façon pour les gouvernements d'aider les entrepreneurs à découvrir et à développer des marchés d'exportation compétitifs, c'est de se retirer ».

Une telle conclusion semble fondée sur l'hypothèse selon laquelle les gouvernements africains sont foncièrement incapables d'effectuer le plus simple choix, ou émaner d'un recours à des arguments concernant l'efficacité d'une politique industrielle qui puisse avoir un sens dans des pays qui sont à un stade plus avancé de développement économique. Dans un cas comme dans l'autre, la conclusion est fausse.

Premièrement, il n'y a eu aucune argumentation dans le but de démontrer pourquoi les décideurs africains ne peuvent pas apprendre auprès des autres ; deuxièmement, la Banque mondiale transforme le processus consistant à repérer des gagnants en une forme d'art mystérieux et secret qui dépasse les capacités des Africains. Cependant, comme l'a noté un rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement ( CNUCED 1996, p. 22 ) :

> Contrairement aux pays développés, les pays en développement ne se situent pas initialement à la frontière technologique des meilleures pratiques internationales. En conséquence, pour promouvoir le développement industriel, ils n'ont pas à repérer des gagnants dans une course technologique incertaine basée sur l'innovation, mais à relever la propension à l'investissement et à promouvoir des mouvements qui vont dans le sens des courbes d'apprentissage existantes, y compris la façon d'acquérir une maîtrise des technologies existantes et de concurrencer des entreprises déjà bien implantées dans des marchés de produits matures.
>
> [ Traduction ]

Nous avons noté qu'une recommandation orthodoxe centrale pour la politique industrielle consiste à instaurer un régime commercial neutre, qui ne favorise ni les importations ni les exportations. L'insistance, dans la théorie néoclassique, sur un régime commercial neutre émane de l'argument selon lequel un système d'importation protecteur — par le biais de barrières tarifaires et non tarifaires — n'est pas compatible avec la vocation exportatrice ( tendance à défavoriser les exportations ). L'argument est que les restrictions des importations constituent une taxe aux exportations. En rendant le remplacement des importations relativement plus rentable, elles augmentent les coûts et réduisent la disponibilité des facteurs de production importés utilisés dans la fabrication de produits d'exportation, obligeant ainsi les exportateurs à se servir de facteurs de production de fabrication locale, relativement onéreux et de mauvaise qualité. Les restrictions des importations, par le biais des effets

de remplacement, entraînent également une appréciation du taux de change réel, ce qui nuit aux exportations.

Ces conséquences n'ont pas besoin de se matérialiser. Premièrement, la soi-disant appréciation du taux de change réel résultant des restrictions des importations est sujette à caution au plan empirique. Deuxièmement, la tendance à défavoriser les exportations peut être supprimée par l'application d'une structure tarifaire différenciée qui favorise les facteurs de production importés — il pourrait s'agir, par exemple, de systèmes qui donnent aux exportateurs et à leurs fournisseurs l'accès sans restriction aux facteurs de production importés et locaux à des prix compétitifs au plan international. Les zones franches industrielles, les programmes de remboursement ou d'exonération de droits de douane et les accords d'entreposage en douane constituent quelques-uns des moyens de lutte contre le biais antiexportations, sans maintenir les taux tarifaires généraux des importations aux niveaux planchers. En d'autres termes, la promotion des exportations et le remplacement des importations ne sont pas forcément des aspects inconciliables de la politique commerciale.

Une autre question importante qui se pose consiste à déterminer s'il doit y avoir un processus séquentiel entre la libéralisation des importations et la promotion des exportations. Cette question revêt une grande importance en Afrique subsaharienne, au regard des récentes expériences de libéralisation des importations et de la désindustrialisation ainsi que de l'aggravation de la crise de la balance des paiements qui y sont associées. Dans des économies où les devises sont source de contraintes, les exportations fournissent le moyen essentiel d'acquisition d'importations accrues, rendues disponibles grâce à la libéralisation des échanges. Une bonne performance en matière d'exportations ( pour l'acquisition de devises ) est donc vitale pour soutenir la libéralisation des importations. Dans ce contexte, certains chercheurs soutiennent que les pays ayant des stratégies de développement clairement définies ainsi que des capacités suffisantes pour les mettre en application peuvent recourir à des mesures appropriées de promotion des exportations pour garantir l'ouverture vers l'extérieur avant de mettre en œuvre la libéralisation totale des importations.

Il est important de bien se préparer — en termes de mesures d'action sur l'offre et d'arrangements institutionnels pertinents — pour susciter les réactions voulues de l'offre d'exportations avant la mise en œuvre de programmes de libéralisation profonde. C'est ce que

confirment les expériences de l'Argentine, du Brésil, du Zimbabwe et, dans une certaine mesure, de l'île Maurice. À l'île Maurice et au Zimbabwe, la libéralisation des échanges a été gérée de manière plus sélective dans un contexte où le secteur des exportations était déjà assez diversifié et où les entreprises avaient atteint un niveau raisonnable de compétitivité. On a laissé suffisamment de temps aux entreprises pour procéder à des ajustements. Dans le cas particulier du Zimbabwe, la libéralisation des importations a commencé par des facteurs de production importés par le biais d'une forme de régime généralisé de licences d'importation. Les utilisateurs de ce régime préférentiel étaient informés du fait que la phase suivante de libéralisation des importations permettrait l'importation de produits qui concurrençaient les leurs. Ce message incitait un grand nombre d'entreprises à investir dans des améliorations technologiques de toutes sortes en prévision d'un environnement plus compétitif. Le cas de la Zambie, par contre, illustre la manière dont il ne faut pas libéraliser. Dans ce pays, la performance industrielle s'est détériorée à la suite de la libéralisation. Ce phénomène ne peut être attribué uniquement à l'inefficacité des entreprises ; l'explication doit aussi inclure l'inefficacité de l'environnement dans lequel celles-ci fonctionnent ( par exemple distorsions des marchés financiers, forte protection des importations pour les fournisseurs de moyens de production, et coûts énergétiques élevés ). Ces facteurs n'ont pas été traités avant l'introduction des mesures de libéralisation ni en même temps que celle-ci.

Qui plus est, en décidant de poursuivre une approche de choc ou une approche progressive de la libéralisation, il faut tenir compte des répercussions sur le capital humain accumulé dans des industries données. Puisqu'il y a déjà eu un certain degré de développement des capacités dans le secteur industriel, il faut s'efforcer de conserver cette ressource précieuse, plutôt que de la laisser s'épuiser par une thérapie de choc qui n'aboutira qu'à une désindustrialisation massive. Les capacités techniques se trouvent chez des groupes de personnes qualifiées et expérimentées, et non chez des individus. En conséquence, détruire les entreprises revient à détruire effectivement le stock de connaissances accumulées, même si les personnes concernées restent dans le pays. Cette caractéristique importante de l'industrialisation n'est pas prise en compte dans les programmes d'ajustement structurel, mais elle a été vitale dans l'approche politique des économies nouvellement industrialisées de l'Asie de l'Est.

La discussion précédente sur la nature et la chronologie de la libéralisation des échanges a évidemment d'énormes répercussions sur la diversification et la compétitivité du secteur industriel. Toutefois, dans la pratique, la différence entre les politiques commerciales et industrielles s'est estompée en raison de leur complémentarité. Le modèle progressif de libéralisation des échanges et, plus encore, la suggestion de mettre en place des infrastructures adéquates axées sur l'offre et sur la promotion des exportations, avant la libéralisation ou en même temps que celle-ci, sont tous deux compatibles avec la perspective émergente sur une stratégie d'industrialisation saine. En plus d'admettre les échecs des stratégies précédentes d'industrialisation par le remplacement des importations, cette perspective reconnaît deux autres sources majeures des échecs des tentatives d'industrialisation en Afrique :

- les chocs extérieurs généralisés, en particulier la détérioration des termes de l'échange et la charge de l'endettement extérieur qui épuisent les rares devises et privent les industries africaines des intrants essentiels importés, ont provoqué la stagnation de l'industrie ;
- les faibles capacités industrielles et les institutions déficientes en Afrique, comme le soulignent les économistes structuralistes, ont fait échouer les tentatives des dirigeants d'entreprises de devenir efficaces dans l'activité industrielle moderne.

Ces contraintes ont poussé de nombreux chercheurs à soutenir que l'objectif d'ajustement des prix pourrait être un des éléments, mais en aucune façon, le principal élément pour déterminer l'efficacité et la compétitivité industrielles. Comme l'ont montré Lall et Stewart ( 1996, pp. 187-188 ) :

> La recherche récente sur l'apprentissage technologique dans les pays en développement suggère que l'industrialisation est beaucoup plus complexe et variée que ne le suppose le modèle néoclassique. Devenir efficace dans le secteur industriel peut être un processus lent, risqué, coûteux et de longue haleine, entouré d'un mauvais fonctionnement de nombreux éléments du marché qui nécessite des interventions dans les marchés des facteurs comme des produits — par exemple, absence de marchés de l'information, information asymétrique, effets externes, liaisons techniques, séquences d'apprentissage imprévisibles, marchés déficients des capitaux, et absence d'institutions et de compétences d'appui.
>
> [ Traduction ]

Une autre étude ( CNUCED 1996, p. 16 ) a confirmé l'affirmation précédente en soutenant que :

> En général, il n'est pas possible de s'appuyer sur les seules forces du marché pour faire passer l'économie par ces diverses étapes d'industrialisation et d'orientation vers les exportations, en raison d'un certain nombre de défaillances du marché liées aux effets externes, aux problèmes de coordination, à l'information imparfaite et asymétrique, aux économies d'échelle, à l'absence de marchés et à la compétition imparfaite. Étant donné que ces facteurs s'imposent au rythme et à l'orientation du processus d'industrialisation, la question de savoir comment gérer au mieux ce processus prend de plus en plus d'importance.
>
> [ Traduction ]

Sur la base de ces observations, il semble que certains analystes commencent à s'entendre sur les répercussions politiques possibles, ce qui modifie largement l'insistance néoclassique obstinée sur les prix. Un pays africain pauvre qui cherche à s'aventurer dans une nouvelle industrie découvre qu'il doit entrer en compétition avec des entreprises déjà bien établies dans des pays développés, possédant une technologie nettement supérieure ( ainsi que des compétences de gestion et des capacités financières supérieures, et même des biens incorporels tels que la fidélité à une marque ). Exposées à la concurrence, « les entreprises d'un pays pauvre ont bien du mal à survivre sur leur propre marché intérieur, encore moins à percer sur les marchés d'exportations, si c'est le libre-échange qui prédomine » ( Chang 1996, p. 11 ). Cela implique qu'il faudrait d'abord un certain degré de protection ou de subvention de l'industrie naissante, avant tout contact avec la concurrence internationale. Essentiellement, en l'absence de protection pour plusieurs activités industrielles avec un fort apprentissage et des économies d'échelle, de telles activités pourraient même ne jamais se développer. Si les entreprises existantes sont totalement et brutalement mises en contact avec la compétition internationale, il pourrait y avoir une désindustrialisation.

Cependant, les partisans de ce point de vue mettent également en garde contre le type de protection d'antan, qui empêchait les industries naissantes de devenir matures. On reconnaît qu'une telle protection comporte, entre autres, des coûts sociaux. Toutefois, comme le souligne Chang ( 1996, p. 6 ) :

> La perte actuelle de bien-être social provoquée par la protection des industries naissantes est un prix à payer pour assurer le

> développement industriel à long terme d'un pays pauvre, mais ce pays doit s'efforcer de maintenir ce prix à un bas niveau en évitant une promotion d'une ampleur et d'une durée excessives des industries naissantes. Bien entendu, la question importante est alors de déterminer ce qui est « excessif » au juste, mais si l'on en croit l'expérience des pays d'Asie de l'Est, l'ampleur et la durée de la protection faisable d'une industrie naissante sont beaucoup plus grandes que ne l'acceptent généralement les économistes officiels.
>
> [ Traduction ]

Dell ( 1982, p. 602 ) a justifié davantage cette prise de position politique, en soutenant que :

> Il n'y a pas un seul pays industriel qui n'ait eu recours à une protection vigoureuse à un moment donné de son histoire. Parmi les nouveaux pays industriels tant applaudis, ( ... ) les plus importants ont des économies fortement régulées. Même un pays aussi fortement industrialisé que le Japon, miracle de l'économie du siècle, continue de protéger son développement industriel de diverses façons. Tandis que ce pays subit une forte pression pour supprimer cette protection, l'enseignement important que doivent en tirer les pays en développement ainsi que le Fonds, c'est qu'une protection bien gérée, loin de freiner la croissance, est un instrument indispensable de promotion de celle-ci.
>
> [ Traduction ]

Plus encore, Dell ( 1982, p. 603 ) a articulé l'argument commun des opposants aux interventions de l'État, mais a balayé de telles objections :

> Les arguments contre la régulation ne reposent pas sur une quelconque supériorité inhérente des forces du marché, mais sur la considération beaucoup plus simple que de nombreux pays en développement n'ont pas les ressources administratives nécessaires pour une régulation et un contrôle extensifs ou détaillés et que, même là où ces ressources existent bien, il est parfois difficile de veiller à ce que la régulation et le contrôle soient exercés dans l'intérêt du grand public, et non dans le seul intérêt de ceux qui les appliquent. Toutefois, cela ne veut pas dire que les pays en développement doivent supprimer tous les contrôles — seulement qu'ils doivent les limiter aux contrôles essentiels qu'ils sont en mesure d'appliquer avec efficacité.
>
> [ Traduction ]

Comme nous l'avons déjà noté, un moyen de renforcer l'efficacité des contrôles consiste à utiliser une tarification simple et structurée. On pourrait également concevoir la protection de telle sorte qu'elle soit limitée dans le temps et basée sur la performance, pour promouvoir l'entreprise et faire en sorte que la protection excessive ne devienne pas un mode de vie. En outre, dans les petites économies, il faut se lancer avec prudence dans la protection d'industries naissantes, pour pouvoir exploiter les économies d'échelle et la division du travail. On peut, par exemple, établir cette protection par un abaissement réciproque des tarifs commerciaux entre des économies similaires qui, parallèlement, maintiennent ou haussent leurs tarifs pour les économies plus avancées, ou par la subvention des exportations dans la phase de démarrage.

## MESURES AXÉES SUR L'OFFRE, BASE DE LA COMPÉTITIVITÉ

Un nouveau pays en voie d'industrialisation aurait besoin de politiques pour développer l'infrastructure lourde et légère nécessaire pour bâtir un secteur industriel compétitif. Cela exigerait des investissements massifs dans des infrastructures aussi lourdes que les routes, les ports, les services compétitifs de poste et de télécommunications, l'électricité et l'alimentation en eau. Le développement du capital humain, par le biais de l'investissement à tous les niveaux de l'enseignement, en particulier en sciences et technologie ( S-T ) et en recherche et développement ( R-D ), servirait à doter le pays des compétences requises pour entrer dans la concurrence du monde moderne. L'infrastructure légère inclurait le cadre institutionnel pour faire des affaires — un cadre réglementaire efficient et transparent, l'exécution des contrats et de droits de propriété bien définis, des services d'assurance et de comptabilité, le développement des marchés monétaires et des capitaux, et la création de rapports entreprises-État, etc.

De plus, il faudra tout un arsenal de politiques fiscales et de politiques du crédit et du travail pour réduire les dépenses de fonctionnement des entreprises. Il faut concevoir des institutions devant fournir un financement à long terme et des renseignements sur les technologies et les marchés. L'un des domaines dans lesquels les rapports entreprises-État auront besoin d'être renforcés en Afrique est probablement celui du traitement de l'information concernant les technologies et les marchés extérieurs. Ce que l'on propose ici, c'est que l'État s'engage activement dans la résolution de nombreuses questions subtiles concernant l'accès aux marchés extérieurs, en ayant recours à une diplomatie économique

dynamique ( Soludo 1993 ). Cela requiert en partie que l'on aborde des problèmes aussi banals que la réorientation de la diplomatie de manière à ce que le critère le plus important d'évaluation du succès des ambassadeurs d'un pays soit la mesure dans laquelle ils créent des débouchés pour les exportations de leur pays, et attirent des entreprises et des investissements étrangers dans leur propre pays. Cela demanderait des innovations pour susciter une relation symbiotique plus forte, capable d'élargir le marché, entre les entreprises et l'État.

## POLITIQUE TECHNOLOGIQUE ACTIVE

L'une des conséquences de l'aversion des partisans des programmes d'ajustement structurel orthodoxes à l'égard de la politique industrielle, c'est que ces programmes se poursuivent sans politique technologique déclarée. L'industrialisation des pays les moins développés en Afrique devra se faire dans un contexte de changement technologique accéléré et d'application généralisée de nouvelles technologies. Cela appuie une conceptualisation du changement technologique qui met l'accent sur l'apprentissage et l'accumulation de capacités techniques. Un tel apprentissage est certainement un bien collectif, et aura forcément des répercussions considérables sur la conceptualisation du problème de l'industrialisation en Afrique.

Cette approche de l'industrialisation est conforme à l'orientation de récents modèles d'échange et de croissance qui ont davantage mis l'accent sur les microfondations de l'innovation, en s'attaquant aux décisions de l'entreprise d'investir dans l'innovation en matière de produits ou de processus. Des études de cas portant sur des entreprises exportatrices de six pays ont montré que la quête incessante d'amélioration technologique ( en particulier des innovations dans la qualité des produits et les processus de réduction des prix ) est ce qui a le plus contribué à améliorer la productivité ( Wangwe et Semboja 1998 ). L'augmentation de la productivité, à son tour, était un facteur des plus importants permettant aux entreprises exportatrices de réussir dans les conditions technologiques et les conditions du marché changeantes. Les entreprises exportatrices ont maintenu ou amélioré leur position sur le marché en investissant dans la technologie et en continuant de l'améliorer. Des améliorations ont été apportées au processus de production pour faire face aux pressions en vue de maintenir les coûts à des niveaux compétitifs, ou pour améliorer la qualité des produits ( niveau

et constance ). Ces changements ont été apportés en réponse aux signaux donnés sur les marchés des exportations.

Une répercussion majeure de l'expérience de développement industriel en Afrique, c'est que lors de la conceptualisation du problème de l'industrialisation en Afrique, il faudra que les décideurs déterminent comment se produisent les changements technologiques. Il faut insister sur l'apprentissage et l'accumulation de capacités techniques au sein des entreprises, avec le soutien indispensable du gouvernement sous forme d'investissements dans les infrastructures. Cela contraste avec l'insistance d'autrefois sur le transfert des capitaux et du savoir-faire requis pour un processus d'industrialisation principalement axé sur le remplacement des importations. La caractérisation changeante de l'innovation, la nature du changement technologique ainsi que le caractère central du changement technologique dans la compétitivité commerciale et internationale signifient qu'il faut modifier en conséquence la conceptualisation du problème de l'industrialisation.

Tangentiellement aux mesures axées sur l'offre, il y a le besoin de politiques technologiques actives ayant trait à l'acquisition et à l'adaptation de technologies étrangères, à l'extension technique, à la standardisation et au contrôle de la qualité, au rôle des sociétés transnationales dans le développement technologique, à la recherche-développement, à l'assistance dans l'acquisition de technologies étrangères, etc.

L'enseignement sommaire tiré de tout cela, c'est que dans un monde caractérisé par des marchés imparfaits, défaillants ou absents et par une base industrielle et technologique faible, la tâche qui consiste à permettre aux industries de se développer et d'entrer dans la compétition est plus complexe que ne le laisse supposer le modèle du programme d'ajustement structurel. Plutôt que de demander à l'État de se retirer, un modèle réaliste nécessiterait une participation active et stratégique de ce dernier pour rendre le processus de libéralisation compatible avec les conditions initiales du pays et ses objectifs de développement à long terme.

Dans la prise de décisions actuelle, il y a très peu d'actions réciproques entre le secteur industriel et l'infrastructure technologique qui existe dans de nombreux pays afin d'apporter aux entreprises le soutien dans le domaine technique et dans celui de la recherche-développement. Étant donné que nombre d'instituts de recherche reçoivent peu de financement, ils sont sous-équipés et leur personnel n'est pas très motivé. En conséquence, ils ne cherchent ni n'offrent de façon

dynamique des solutions aux problèmes techniques de l'industrie, préférant plutôt mener une existence plus recluse. Il en va de même pour les services d'information technologique créés pour aider les entreprises locales à repérer et à acquérir des technologies étrangères.

Le développement de l'infrastructure scientifique et technique et l'apport de services de vulgarisation technique aux industries, en particulier aux PME, sont d'importantes mesures axées sur l'offre, qui permettraient aux entreprises de réagir aux mesures d'incitation. L'infrastructure scientifique et technique est nécessaire pour des services de base tels que le contrôle de la qualité, la métrologie, la recherche-développement, la collecte et la diffusion de l'information concernant les sources de technologie, et l'assistance dans l'acquisition de technologies étrangères. Il est important de noter que les exigences en matière de contrôle de la qualité ont changé au cours des deux dernières décennies, et le commerce international de produits manufacturés exige de plus en plus des preuves rigoureuses d'une gestion de qualité du capital. Cet aspect revêt une importance particulière avec l'accentuation accrue de la privatisation et l'espoir que les capitaux privés — étrangers et locaux — joueront un rôle de premier plan dans la reprise et la croissance des économies africaines. Dans de nombreux pays africains, les réformes économiques ont inclus la restructuration des entreprises publiques, un processus qui s'est accompagné de modifications spectaculaires de la structure de la propriété, de la structure du capital, de l'emploi, de l'investissement dans la technologie, des systèmes d'appui aux entreprises et des stratégies de commercialisation. Le changement en faveur de la privatisation et du développement du secteur privé est assez significatif.

## Financement de l'industrialisation

L'investissement et le financement de l'industrialisation posent de nouveaux défis pour la mobilisation de ressources intérieures. L'État jouera un rôle essentiel dans ce processus, si l'on en juge par l'expérience de certains pays de l'Asie de l'Est. L'histoire de l'industrialisation révèle un lien dynamique entre la nature et la stratégie de l'industrialisation, d'une part, et les secteurs financiers, d'autre part. Chez les retardataires de l'industrialisation, des arrangements financiers fort différents de ceux des pionniers ont été créés.

En Allemagne et en France, par exemple, les fonctions des banques industrielles étaient différentes des fonctions traditionnelles des banques commerciales. Ne limitant pas leurs actifs aux bons à court

terme des entreprises commerciales, elles ont lourdement investi dans des obligations et participations au capital des entreprises industrielles à long terme. De façon encore plus significative, cela leur permettait de superviser et de contrôler étroitement leurs clients. Au Japon, Zaibatsu a joué un rôle similaire. Les gouvernements du Japon, de la Corée et de Taiwan ont apporté un soutien fiscal pour faciliter les investissements en abaissant le taux réel de l'impôt sur le revenu des sociétés, permettant aux nouvelles entreprises de conserver une part accrue de leurs bénéfices et octroyant des crédits d'impôt pour l'investissement. Les incitations financières revêtaient la forme de taux d'intérêt faibles et stables, de prêts préférentiels en faveur de réformes, et d'allocations prioritaires de crédit et de devises. La politique de compétition est axée sur la productivité et l'accumulation de capitaux, ce qui tantôt restreint la compétition, tantôt la favorise.

L'idée ici, c'est que des institutions financières étaient incluses dans les stratégies d'industrialisation et dans la structure industrielle émergente. Les programmes d'ajustement structurel, qui n'avaient pas de politique d'industrialisation spécifique et qui reposaient sur la prémisse d'une idéologie qui est l'antithèse de la réflexion stratégique sur l'industrialisation, ont essentiellement séparé la politique financière de la politique industrielle. Plus précisément, il faut réexaminer la question des banques de développement pour voir quel rôle elles peuvent jouer dans la mobilisation et la répartition des ressources.

Nous avons plaidé en faveur d'une stratégie qui encourage à la fois les industries de remplacement des importations et les industries à vocation exportatrice. Il est important d'indiquer les besoins financiers d'une telle stratégie, surtout si elle doit créer un lien entre l'investissement et l'exportation qui entraîne la diversification des exportations. Aucun lien de ce genre n'est visible dans la vague actuelle de libéralisation et d'ajustement financiers, en partie, évidemment, parce que selon ces théories orthodoxes, la politique industrielle ou toute réflexion stratégique de l'État est un anathème. Tout est censé se produire automatiquement. L'expérience asiatique suggère assez clairement que la voie dans laquelle se sont engagés les pays africains était foncièrement contradictoire. Stiglitz et Uy ( 1996 ) ont soutenu que l'existence d'intérêts réels positifs mais contrôlés, assurés par les contraintes financières ou une légère répression financière, ainsi que des affectations de crédit en faveur des secteurs des exportations, étaient essentiels pour le succès des stratégies d'exportation. Affirmant qu'un système financier tourné vers le

marché n'aurait pas pu soutenir les politiques de promotion des exportations poursuivies par la Corée du Sud et par Taiwan, Park ( 1993 ) avançait un « argument basé sur une croissance concentrée » pour un programme coordonné d'investissement destiné à exploiter les effets externes et les économies d'échelle complémentaires. Toutefois, il a noté que, du fait que les taux de rentabilité de l'investissement seront différents d'un secteur à l'autre aux premières heures de l'industrialisation, il est fort peu probable qu'un système financier déréglementé puisse soutenir un tel programme coordonné d'investissement en l'absence d'intervention de l'État. Dans l'expérience asiatique, on peut distinguer un lien entre l'investissement et l'exportation dans lequel la politique gouvernementale jouait un rôle de premier plan. Il est clair que dans ces cas, le principal motif de l'intervention de l'État dans les finances en Corée et à Taiwan était une politique industrielle qui favorisait les exportations de produits manufacturés ( Park 1993 ).

Le message ici, c'est qu'on ne peut pas s'attendre à ce que le transfert de crédit vers les activités à vocation exportatrice soit automatique. Les entreprises engagées dans des activités exportatrices ont besoin de capitaux à long terme à des taux d'intérêt raisonnables. Il faut des institutions financières de développement et des restrictions pour soutenir les secteurs productifs reconnus comme les moteurs du développement. Nous devons donc réexaminer le financement du développement par les banques, un arrangement institutionnel lourdement pris d'assaut en Afrique, parfois par des institutions qui sont elles-mêmes basées sur la justification du financement du développement par les banques en tant que forme générique de garantie de financement à long terme pour des activités que le secteur privé pourrait trouver trop risquées.

## Capitaux publics et capitaux intérieurs

Dans la majeure partie de l'Afrique, l'une des questions restées sans réponse est le rapport entre l'État et les capitaux intérieurs. Les rapports entre l'État et le secteur privé influent sur la coopération avec ce secteur et l'efficacité de la politique gouvernementale. Pour bien des raisons historiques, les capitaux intérieurs en Afrique demeurent faibles et, par conception ou par défaut, ont été dans bien des cas formés par l'État. Ce n'est que dans quelques rares pays qu'il y a une coopération et une consultation systématiques entre l'État et les capitalistes locaux. En effet, dans nombre de pays, y compris ceux dont l'idéologie officielle proclame le capitalisme, il y a eu une aversion politique à l'émergence d'une classe

capitaliste locale relativement indépendante. La situation normale en Afrique est faite de méfiance et de récrimination réciproques, les dirigeants de l'État accusant le secteur privé de parasitisme et de léthargie, et le secteur privé se plaignant de la corruption et de l'inefficacité de l'État.

Les programmes d'ajustement structurel ont aggravé ces problèmes en rendant les États plus responsables envers les bailleurs de fonds qu'envers les intérêts économiques nationaux. En effet, cela signifie que tout pacte entre l'État et les capitalistes locaux vient après celui entre l'État et les institutions financières internationales. Si ces dernières craignent que les capitalistes locaux ne s'emparent de la politique, les capitalistes locaux, quant à eux, doivent lutter contre l'accaparement de la politique par les institutions étrangères. Le secret qui entoure la prise de décisions ajoute encore au sentiment d'insécurité et d'incertitude du secteur privé. Il faut rappeler ici que l'aide constitue un déterminant important de l'investissement public, qui écarte l'investissement privé. L'incertitude des investisseurs privés concernant les flux d'aide, leurs modèles et leur répartition sectorielle est l'une des contraintes auxquelles fait face l'investissement privé. Il est surprenant de voir comment les bailleurs de fonds ignorent totalement la présence des investisseurs privés et ne considèrent jamais l'impact que pourrait avoir l'aide sur les décisions du secteur privé en Afrique. À l'évidence, les stratégies faisant appel à des niveaux plus élevés d'investissement public et privé doivent traiter les rapports entre l'État, les capitaux intérieurs et les capitaux étrangers.

La plupart des gouvernements ont accepté la privatisation de leurs entreprises, bien que peut-être avec moins d'enthousiasme que ne l'auraient souhaité les institutions de Bretton Woods. Le processus de privatisation a été plus lent que prévu, en partie en raison de ses implications politiques, et en partie parce que les investisseurs privés, comme tous les autres, n'ont pas trouvé l'environnement politique suffisamment stable pour garantir l'investissement à long terme. Bien que la privatisation se traduise souvent par une réduction du rôle de l'État, elle est en elle-même une politique étatique qui implique l'engraissement du veau avant la vente, le financement, la régulation, etc. Elle présuppose donc la capacité de l'État à privatiser, si l'on ne veut pas que le processus se transforme en un pillage pur et simple de l'État par ceux qui ont accès aux biens publics. Avec la faiblesse des capitaux intérieurs et de la prédisposition de l'État, la privatisation équivaut à une dénationalisation. Les

gouvernements n'ont pas eu recours à une politique de privatisation, combinée à diverses initiatives étatiques, pour promouvoir une base entrepreneuriale nationale en soutenant une classe capitaliste naissante. Cela impliquerait une protection sélective du marché intérieur, des coentreprises avec des capitaux étrangers, un désengagement sélectif avec un traitement de faveur pour les investisseurs locaux, et le soutien aux efforts d'exportation de l'industrie nationale. Cela demanderait également un climat institutionnel favorable à la coopération stratégique entre l'État, le capital et la main-d'œuvre, et apporterait une base ferme pour la politique économique.

Une classe capitaliste nationale forte ne représente pas forcément une menace pour les capitaux étrangers. En effet, l'existence d'une telle « bourgeoisie nationale » ( plutôt que les droits de propriété « bien définis » tant vantés ) constitue la seule garantie que la propriété privée sera politiquement ancrée à l'échelon national. Elle garantit des relations de propriété politiquement soutenables et crédibles. On peut faire en sorte que la relation entre l'investissement étranger et l'investissement local soit complémentaire, en particulier si l'investissement étranger peut renforcer les capacités techniques locales.

Le rôle positif de l'investissement étranger dans le renforcement des capacités techniques locales est apparu clairement à l'île Maurice, où les capitaux privés locaux ont progressivement racheté les capitaux étrangers. Cette nationalisation harmonieuse des investissements a été facilitée par l'existence d'une classe entrepreneuriale qui s'est développée à partir de la plantocratie locale pendant les années où la production de sucre était dominante. Les surplus accumulés alors ont été investis dans l'industrie. De plus, l'environnement macroéconomique et le climat des investissements ont été propices à l'investissement local et à l'investissement étranger. Les étrangers ( entreprises étrangères sous une forme ou une autre de partenariat avec des entreprises locales ou des entrepreneurs non nationaux ) ont parfois contribué à initier le processus de renforcement des capacités requises pour améliorer la compétitivité. Ce phénomène s'est produit là où ces étrangers ont été intégrés au processus national d'accumulation, et leurs capitaux et compétences transférés aux autres ( Wangwe 1995 ). Les études de cas portant sur six pays africains ( Wangwe et Semboja 1998 ) ont mis à jour toute une gamme de relations entre capitaux étrangers et capitaux locaux. Dans certains cas, l'investissement étranger a précédé l'investissement par les entreprises locales, mais ces dernières se sont développées et ont

progressivement pris possession des entreprises étrangères. Les agents de l'investissement étranger et autres agents de l'industrialisation jouent un rôle dans le renforcement des capacités techniques. L'investissement étranger, surtout, pourrait combler certains besoins importants des entreprises africaines en matière de capacités. Le rôle de la politique gouvernementale est important pour influencer l'issue de ces relations. Il faut souligner que l'investissement étranger ne sera bénéfique que s'il est intégré dans une vaste stratégie nationale mue par les exigences d'une vision nationale. L'existence d'une telle vision rend également la politique crédible aux yeux des investisseurs potentiels.

## Le capital humain, un préalable à l'industrialisation

L'apprentissage technologique ne se fait pas dans l'isolement. Il suppose des interactions avec d'autres entreprises et institutions. Outre les moyens de production matériels, il nécessite diverses qualifications nouvelles, développées dans le système éducatif et les instituts de formation ; des informations et services techniques ; des moyens matériels pour la recherche sous contrat ; des interactions avec les fournisseurs de matériel et les consultants ; et des organismes de régulation des normes. Il faut développer des compétences spéciales pour mettre en place ce vaste réseau de coopération.

Les réformes économiques ne traitent généralement aucune des pénuries de compétences qui peuvent affecter l'efficacité de l'industrie africaine. Pourtant, de nombreuses industries existantes pourraient devenir compétitives si leurs ressources humaines étaient renforcées. Nous avons noté comment les programmes d'ajustement structurel ont, à bien des égards, compromis l'augmentation d'un capital humain spécialisé reposant sur de larges bases, du fait qu'ils s'appuient sur une analyse essentiellement statique du rendement et des besoins du capital humain. Ce n'est que tout récemment que la grave pénurie de compétences et de personnel essentiels en Afrique a été reconnue comme un frein à la mise en œuvre de politiques et à l'industrialisation. Il ne faut pas oublier le fait qu'une grande partie du soi-disant manque de capacités en Afrique est imposé par les bailleurs de fonds. Comment les capacités peuvent-elles se développer lorsque l'aide financière est essentiellement liée à l'assistance technique, qui fait en sorte que le gros des capitaux sert à payer les conseillers étrangers qui ont transformé l'Afrique en laboratoires d'essais pour leurs théories favorites concernant le développement ? Ce qui est ironique dans tout cela, c'est qu'il y aura

bientôt plus d'experts étrangers en Afrique que d'Africains à qui prodiguer leurs conseils. Certains analystes estiment que près de 40 p. 100 de l'aide multilatérale et de l'aide financière sont dépensés pour les experts étrangers et qu'environ quatre milliards de dollars américains servent chaque année à financer l'assistance technique étrangère en Afrique. Si de tels montants étaient utilisés pour des programmes de formation, la recherche-développement, l'amélioration des capacités techniques et la diversification des structures de production, la situation du capital humain de l'Afrique serait probablement différente.

Le capital humain appartient au domaine des externalités, pour lesquelles il existe des fondements théoriques solides pour un rôle plus actif de l'État à tous les niveaux. C'est aussi un domaine de grande incertitude pour les investisseurs privés et publics dans l'éducation, en raison de la nature changeante de la demande. Cependant, des niveaux plus élevés d'éducation renforcent les capacités sociales d'un pays à s'adapter aux changements. Au lieu de s'enliser dans des calculs plutôt dénués de sens des taux de rentabilité, les pays africains doivent tirer de l'expérience historique d'autres pays développés et pays en développement des enseignements sur l'importance de l'investissement dans le capital humain à tous les niveaux. Toutes ces expériences font ressortir un point clair : l'enseignement supérieur a toujours joué un rôle critique dans le processus d'industrialisation rapide. L'Afrique traîne actuellement loin derrière le reste du monde dans ce domaine, et il est temps d'amorcer des programmes destinés à resserrer l'écart. S'il faut faire des erreurs concernant l'accumulation du capital humain, il vaut mieux que ce soit par excès.

## Révolution et réformes agraires

Nous avons vu que durant toute la période postcoloniale, la performance médiocre de l'agriculture africaine a suspendu une épée de Damoclès au-dessus de toutes les stratégies de développement. L'Afrique est le seul continent où la croissance de la production alimentaire par habitant a été inférieure à la croissance démographique. La plus grosse surprise avec les programmes d'ajustement structurel a probablement été le fait qu'ils n'aient pas eu d'impact significatif sur l'agriculture. Il ressortait clairement du rapport Berg ( Banque mondiale 1981 ) que l'agriculture était susceptible de bénéficier immédiatement des programmes d'ajustement structurel. Introduits après une décennie d'échecs spectaculaires des initiatives de projets de la Banque mondiale

des années 70, les programmes d'ajustement structurel étaient bien accueillis parce qu'ils étaient centrés sur de larges politiques macroéconomiques et étaient très prometteurs. Nous avons déjà relevé à quel point les performances ont été faibles, même dans les histoires de réussite.

Les perspectives de croissance à long terme en Afrique dépendront du degré de réussite de la performance agricole. Dans la plupart des pays, l'agriculture sera source de devises et d'épargne. Elle sera également une source importante d'intrants pour l'industrie, ainsi qu'un contributeur majeur au marché pour certaines des industries naissantes. Le modèle de mutation agraire choisi déterminera également le sens de l'équité dans le processus de croissance.

En raison de son importance, l'agriculture a continué de bénéficier de l'attention de la politique, mais elle s'est avérée être le talon d'Achille de presque toutes les stratégies de développement en Afrique. En effet, les politiques antérieures aux programmes d'ajustement structurel ont tué la poule aux œufs d'or en mettant ce secteur à rude épreuve. Les programmes d'ajustement structurel ont été vendus en tant que stratégies en faveur de l'agriculture, qui inverseraient le biais antirural de l'industrialisation par le remplacement des importations. Cependant, ce secteur du programme a également mis à nu l'échec des projets de la Banque mondiale. À un moment donné, près de la moitié des projets financés par la Banque mondiale n'étaient pas performants. La conviction selon laquelle il fallait ajuster les facteurs macroéconomiques pour obtenir la réaction voulue s'est avérée naïve. Il devint évident qu'il fallait des politiques sectorielles et de niveau microéconomique pour traiter directement les problèmes de faible productivité et de faibles niveaux technologiques de l'agriculture africaine. Il fallait plus précisément des investissements accrus dans l'infrastructure, l'extension des marchés pour réduire les coûts de transaction, l'augmentation des services de vulgarisation, etc. Tout cela nécessitait un État beaucoup plus actif qu'il n'était permis dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

Il faut des systèmes d'orientation du crédit vers les producteurs ruraux, pour encourager l'innovation technique. Ceux-ci peuvent comporter des crédits ou des intrants subventionnés. N'oublions pas que la révolution verte en Asie a nécessité une intervention massive sur les marchés du crédit et des intrants agricoles. Elle a également nécessité des politiques qui protégeaient l'agriculture des importations de céréales

à bon marché, déversées par des pays qui subventionnaient lourdement leur propre agriculture.

## Changement technologique

L'agriculture africaine avait besoin de politiques pour s'attaquer directement aux problèmes de faible productivité et de faibles niveaux technologiques dans ce secteur. Les programmes d'ajustement structurel ont généralement ignoré les contraintes technologiques subies par l'agriculture et ont affiché un optimisme que seule la foi peut justifier en ce qui concerne les réactions de l'offre. Il a déjà été question des faibles niveaux d'utilisation des moyens de production modernes dans l'agriculture africaine. Certains pays africains peuvent toujours réaliser des gains substantiels en s'appuyant sur la plateforme technologique actuelle, mais étant donné la diversité écologique du continent, la recherche-développement strictement localisée jouera un rôle de premier plan. Les réductions des dépenses publiques ont entraîné des coupes sombres dans le financement de la recherche. Il faut inverser cette tendance. La diffusion des résultats de recherche nécessitera des services complets de vulgarisation et des ressources financières. Nous avons encore ici un exemple de dissociation du secteur financier des éléments fondamentaux de la production. Un aspect de la suppression de la « répression financière » a été le retrait des systèmes de crédit rural qui offraient du crédit à des taux subventionnés ( Ssemogerere 1998 ). Cela prive effectivement l'agriculture africaine d'un instrument majeur de mutation agraire que d'autres ont utilisé avec succès ailleurs. Ici encore, nous devons réexaminer les banques de développement agricole et autres systèmes qui mettent spécialement de côté des fonds pour apporter du crédit à long terme aux producteurs ruraux, conjointement aux innovations technologiques ciblant l'amélioration de la productivité.

## Protection de l'accès des paysans à la terre

La prépondérance des petits exploitants, qui ont en général des droits communaux à la terre, est un trait caractéristique de l'agriculture africaine. D'un certain point de vue, cet arrangement est considéré comme un frein aux mutations agraires car il ne définit pas les droits de propriété et, par conséquent, bloque le bon fonctionnement des marchés financiers sur lesquels les biens fonciers serviraient de garantie importante. Ainsi, on favorise la « marchandisation » de la terre dans le cadre du processus de libéralisation du marché par le truchement de systèmes

d'enregistrement des terres, qui servent déjà de précurseurs à l'aliénation et à la concentration des terres dans les campagnes africaines. On soutient aussi que la marchandisation assure des droits à la propriété bien définis pour encourager une meilleure utilisation des terres.

Il existe plusieurs raisons de défendre les dispositions régissant l'accès des paysans africains à la terre. D'abord, il y a des considérations liées à l'équité. C'est cette caractéristique de l'agriculture africaine qui fait espérer des stratégies relativement égalitaires de mutation agraire. Ensuite, l'aliénation des terres causée par la marchandisation peut être source de déstabilisation politique. L'Afrique n'est pas un continent marqué par des révoltes paysannes classiques, en partie en raison de ces dispositions institutionnelles. Des incursions brutales des forces du marché peuvent provoquer des luttes de classe et d'ethnie qui risquent de compromettre toute stratégie de développement. Enfin, il y a l'argument économique. De nombreux témoignages donnent à croire que, contrairement à l'opinion néolibérale, l'appartenance des terres à la commune n'a pas d'incidence négative sur leur utilisation efficiente ; que des droits à la propriété bien définis ne doivent pas nécessairement être privés ; et qu'un grand nombre de petits producteurs parviennent à des niveaux d'efficacité dans l'utilisation de la terre et de la main-d'œuvre qui sont supérieurs à ceux des gros producteurs. Il est donc possible d'envisager des stratégies de mutation agraire où l'accès des paysans à la terre n'est pas compromis par l'enregistrement et la privatisation de celle-ci. Des pays comme Taiwan ont démontré qu'on peut atteindre des niveaux élevés de productivité agricole lorsque la loi condamne l'aliénation et la concentration des terres.

Notons que la relative égalité *entre* les ménages assurée par l'accès traditionnel à la terre ne garantit pas l'équité *au sein* du ménage ; plus précisément, l'accès des femmes à la terre et aux autres intrants ainsi qu'à leur part des produits de leur main-d'œuvre reste une source sérieuse d'iniquité, tout comme de pauvreté féminine dans les zones rurales d'Afrique.

## Mobilisation des ressources

### Épargne intérieure

Les programmes d'ajustement structurel n'ont pas porté l'épargne à des niveaux qui puissent soutenir le développement. Même dans les histoires de réussite, l'épargne était bien loin d'être à la hauteur de

l'investissement. Malgré le discours sur la mondialisation des marchés financiers, il y a une corrélation très étroite entre l'épargne intérieure et l'investissement dans la plupart des pays ( Feldstein et Horioka 1980 ; Bayoumi 1990 ). En conséquence, il est peu probable que de tels besoins de ressources puissent être satisfaits par le financement extérieur. Il suffira simplement que les économies africaines relèvent leurs niveaux d'épargne. Nous devons ajouter ici que l'épargne intérieure accrue est aussi un élément important de la stabilité économique. Il est intéressant de noter qu'en Afrique et en Amérique latine, où la corrélation entre l'épargne et l'investissement est plus faible, on trouve également la plus faible performance économique et la plus grande instabilité. Cela confirme le fait qu'au cours des deux dernières décennies, les pays en développement qui dépendaient le plus de l'épargne extérieure — définis comme étant le tiers des pays en tête du classement par le rapport de l'ensemble des entrées de capitaux au PIB — avaient tendance à afficher des taux d'inflation plus élevés, des déficits budgétaires plus élevés, un investissement plus faible, et une croissance plus faible que les pays moins tributaires des apports de crédits étrangers.

Nous avons déjà souligné comment les taux d'intérêt ne suffisent pas à eux seuls à mobiliser l'épargne intérieure. Il n'y a pas de preuve claire pour suggérer que le lien de causalité entre la croissance financière et la croissance de la production réelle va de la libéralisation financière à l'augmentation de l'importance des circuits financiers, et ensuite à une croissance accrue de la production. Un trait frappant des économies à forte performance de l'Asie de l'Est était le degré de répression financière. En fait, l'expérience asiatique en ce qui a trait aux secteurs financiers contredit les conseils donnés aux Africains. Concernant la Corée du Sud, Park ( 1993 ) a relevé dans ses politiques financières les caractéristiques suivantes :

- la prédominance de financement indirect sur le marché intermédiaire du crédit, bien que le secteur des entreprises ait accusé une dépendance accrue à l'égard du financement direct ;
- la nature répressive du système financier — même après une dizaine d'années de promotion de la libéralisation financière, les choses ont peu évolué selon de nombreux défenseurs de la libéralisation ;
- l'insularité du secteur financier.

Tous ces éléments indiquent la nécessité pour les gouvernements africains de trouver les voies et les moyens par lesquels forcer l'augmentation du ratio de l'épargne intérieure. Nous avons déjà indiqué que les pays africains avaient atteint des niveaux plus élevés d'épargne intérieure dans le passé. Ils peuvent de nouveau atteindre ces niveaux, en particulier si le montant total de la dette peut être allégé, permettant au secteur public de commencer aussi à épargner. Les efforts en vue de relever l'épargne privée et publique seront probablement beaucoup plus payants que les efforts jusqu'ici consacrés à attirer des capitaux étrangers de sources publiques et privées. Les gouvernements africains doivent chercher des moyens de mobiliser des ressources intérieures. Il faut envisager des systèmes d'épargne forcée tels que les régimes de pension fondés sur la capitalisation à Singapour et l'impôt sur les produits de consommation de luxe ( « taxe de Kaldor » ). Il faudra également que soit tolérée une certaine forme de répression financière pour contrôler l'épargne et mobiliser des capitaux pour le développement à long terme.

Plusieurs pays d'Afrique ont besoin de stratégies en vue d'encourager le retour au pays des capitaux enfuis, aux fins d'investissement. Pour des pays tels que le Nigeria et le Zaïre, qui possèdent des dizaines de milliards de dollars dans les comptes des banques privées étrangères, tout programme favorisant le retour de sommes importantes pourrait donner l'élan nécessaire à la croissance dans certains secteurs. Le leadership de l'État dans l'apport des mesures d'incitation, des garanties légales des droits de propriété, et des encouragements nécessaires aux propriétaires de ces fonds ( quelle que soit la façon dont ils ont été acquis ) serait important. Pour qu'une telle amnistie soit crédible, l'État doit jouir d'un soutien populaire et être autorisé par l'électorat à accorder cette amnistie. Une amnistie déclarée par ceux qui constituent la « kleptocratie » serait moralement répréhensible et, au bout du compte, peu crédible.

À la longue, on peut atteindre des taux de croissance élevés avec des niveaux plus faibles d'investissement matériel, car le savoir et les économies d'échelle représentent une part de plus en plus grande de la croissance. Cependant, aux premiers balbutiements de la croissance, il faut des niveaux élevés d'investissement pour n'importe quel niveau de croissance donné. Nous avons noté que l'espoir qu'avec les programmes d'ajustement structurel et la libéralisation des marchés, l'investissement privé allait fleurir et l'investissement étranger direct affluer, ne s'est pas matérialisé. L'investissement privé, en tant que ratio du PIB, a en

moyenne fléchi depuis le début de la période de réforme. L'image de l'entrepreneur trépignant d'impatience n'a tout simplement pas tenu compte des nombreuses contraintes non gouvernementales qui pèsent sur l'émergence d'une classe capitaliste africaine — concurrence extérieure, manque de capitaux, manque de compétences en matière d'organisation, manque d'information sur les marchés, les produits et les technologies, etc. Le rôle de l'État contribuera beaucoup au processus de formation d'une telle classe d'entrepreneurs, à en juger par l'expérience de certains pays asiatiques. Comme nous en avons discuté à la section intitulée « Financement de l'industrialisation », les gouvernements du Japon, de la Corée et de Taiwan ont utilisé divers instruments d'intervention pour apporter le soutien fiscal destiné à faciliter les investissements. Cela donne à croire que l'Afrique peut faire face au défi de mobilisation des ressources destinées à financer l'industrialisation, sans dépendre de l'épargne forcée dans l'agriculture.

## Épargne publique et investissement

Austérité, tel est désormais le mot clé. Cela est souvent dû aux objectifs de stabilisation et de remboursement de la dette. Dans un tel contexte d'éléments fondamentaux de la stabilisation, les États qui génèrent des surplus alors que leur infrastructure s'écroule sont encensés pour avoir adopté une saine politique financière. Dans un contexte de développement, l'austérité dans le secteur public est considérée comme un transfert de ressources vers l'investissement à long terme dans l'infrastructure sociale et matérielle. L'objectif de l'État doit être d'enregistrer un excédent budgétaire qui lui permettra de prendre facilement le rôle principal dans l'économie, sans favoriser de pressions inflationnistes. L'excédent adoucira également l'adaptation de l'État lui-même aux fluctuations à court terme. Ce n'est que lorsque sa situation financière sera solide que l'État pourra investir dans les activités qui attireront des investissements privés et indiqueront clairement au secteur privé l'orientation des priorités nationales.

En conséquence, la nature particulière des réformes dépendra de caractéristiques nationales. Par exemple, pour les pays dotés de richesses minérales, le secteur minier peut servir d'ancre fiscale, générant des recettes en devises fortes pour la stabilisation et pour la croissance économique. Le Chili, souvent cité comme un pays néolibéral, semble avoir utilisé le secteur minier qui appartient à l'État pour payer le service de dettes antérieures et générer un excédent budgétaire. L'État a pu alors

jouer un rôle actif dans les politiques agricole et industrielle en utilisant cet excédent pour accorder du crédit public subventionné et fournir de l'assistance technique aux nouvelles activités agricoles et industrielles à vocation exportatrice, basées sur les ressources naturelles.

Toutefois, nous devons mettre en garde contre le fait que les excédents ne doivent pas être produits à bon marché, par des coupes insensées ou non planifiées dans les dépenses publiques ou des ventes en catastrophe d'entreprises publiques à des prix dérisoires, pour faire face à des problèmes budgétaires urgents. Nous recommandons que l'épargne publique soit produite à partir d'une meilleure performance de l'État ( y compris des entreprises parapubliques ), d'un meilleur recouvrement des impôts et de programmes plus clairs d'investissement à long terme.

En partie en raison de la crise financière de l'État et de la position idéologique selon laquelle l'investissement public était foncièrement inefficace et écartait l'investissement privé, l'investissement public en Afrique s'est effondré. Ces dernières années, il est apparu très clairement que cet effondrement constitue l'une des contraintes pesant sur l'investissement privé. L'État doit relancer l'investissement public dans un cadre de réflexion sur le développement à long terme, non seulement pour orienter le secteur privé vers les priorités nationales, mais aussi pour élaborer des plans à la lumière de priorités et de projets publics bien articulés.

De plus, il faut faire des efforts pour renforcer la capacité de l'État à canaliser l'épargne publique, privée et extérieure vers le financement de l'investissement, par le biais de banques de développement ou de fonds d'investissement spécialisés. Comme le soutiennent Fanelli et Frenkel ( 1994 ), des banques de développement prudemment administrées pourraient développer efficacement des instruments destinés à filtrer les projets d'investissement privé pour leur sélection. Cet argument est renforcé par l'inexistence de marchés de capitaux à long terme dans la plupart des pays africains. En Afrique, il est peu probable que les marchés privés génèrent un flux d'intermédiation financière suffisamment élevé pour soutenir un taux d'investissement substantiel dans des activités productives. Comme nous l'avons souligné, le diagramme axiomatique qui associe la libéralisation financière à un niveau élevé d'épargne, puis à un niveau élevé d'investissement ne tient tout simplement pas en Afrique. Il ressort des études des marchés boursiers qu'il est peu probable qu'ils financent à des niveaux souhaitables les investissements à long terme.

## Financement extérieur

### FLUX DE CAPITAUX PRIVÉS

L'analyse de l'expérience de libéralisation financière soulève plusieurs questions. Premièrement, l'Afrique a peu de chances d'obtenir le type d'entrées de capitaux qui feraient passer de façon significative la courbe de croissance au-delà des faibles niveaux actuels. Aussi bien la qualité que la quantité de ces entrées de capitaux les rend peu susceptibles de jouer un rôle important dans le développement.

Deuxièmement, il y a de fortes chances que la conception de la politique économique basée sur des attentes élevées concernant la qualité et la quantité des entrées de capitaux étrangers débouche sur un échec et une mauvaise priorisation. De telles attentes génèrent également le type d'orientation déformée sur les éléments fondamentaux financiers déjà mentionné. Même si l'on concède qu'on a vanté de façon excessive le concept de marché internationaux des capitaux en tant que moteur du développement, d'aucuns soutiennent que de tels flux de capitaux sont un vote de confiance pour une politique donnée. On dit que le fait qu'un pays attire des capitaux étrangers est signe qu'il poursuit la bonne politique économique. Toutefois, cette affirmation peut être fausse. Comme nous l'avons déjà soutenu, ajuster les éléments fondamentaux qui attirent des investissements de portefeuille ne veut pas dire que la politique ajuste d'autres éléments fondamentaux du développement. En effet, dans bien des cas, les gouvernements imposent une discipline fiscale et monétaire qui provoque des taux d'intérêt élevés et une réévaluation de la monnaie qui, à leur tour, compromettent l'investissement et les exportations, bien qu'ils aient agi ainsi dans l'espoir que leur position fiscale attirerait des capitaux étrangers.

Troisièmement, l'expérience latino-américaine suggère clairement la nécessité de faire une distinction entre l'investissement volatile à court terme et les flux plus stables à long terme tels que l'investissement étranger direct. Le Chili a instauré une taxe sur les entrées de capitaux, mais il n'est pas nécessaire que cette taxe soit élevée. Une taxe peu élevée est prohibitive pour un investissement à très court terme, mais représente un coût insignifiant pour un investissement à long terme. Il est évident que les politiques en Afrique devront inclure des mesures destinées à dissuader les flux spéculatifs à court terme et à prévenir une augmentation excessive du taux de change. Des témoignages provenant d'autres pays, et selon lesquels de telles politiques découragent

effectivement les entrées de capitaux les plus volatiles, peuvent en fait expliquer la prépondérance de l'investissement étranger direct dans des pays comme le Chili.

Nous avons examiné la vague de libéralisation des marchés financiers et la réponse plutôt faible des capitaux étrangers aux politiques des pays africains. Cependant, nous ne devons pas exclure la possibilité d'augmentations soudaines des flux d'investissements de portefeuille dans certains pays. Les gouvernements africains se sont efforcés de se rendre aussi attirants que possible, étant donné qu'ils pensent que « nécessité fait loi ». Dans le contexte des programmes d'ajustement structurel, l'idée semble être qu'en raison de l'absence de flux massifs d'investissements de portefeuille, il serait inutile de se tracasser pour la gestion des flux. Il faut donc littéralement se contenter de ce que l'on trouve. Cependant, cette attitude des États africains à l'égard des marchés financiers non réglementés va à l'encontre du but recherché. Les entrées de capitaux à court terme sont là pour arbitrer la différenciation des intérêts ou pour obtenir des gains rapides de capitaux. Généralement, ces flux provoquent des hausses brutales des prix des biens intérieurs, ainsi qu'une augmentation insoutenable du change. Une telle augmentation se heurte aux autres objectifs des programmes d'ajustement structurel, c'est-à-dire l'accroissement et la diversification des exportations. L'instabilité engendrée par ces flux tend à décourager l'investissement à long terme. Dans ces conditions, un État dont la politique donne à penser qu'il a complètement abandonné son autorité et ses priorités nationales ne sera pas crédible aux yeux d'investisseurs sérieux. Cela signifie que les décideurs doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils permettent les entrées de capitaux. L'attitude présente des gouvernements africains non seulement est signe de myopie, mais aussi équivaut à une fuite de responsabilité. Les flux financiers doivent être assujettis aux besoins d'une stratégie globale de développement dans le pays bénéficiaire.

Il y a tout lieu de croire que si l'objectif est d'attirer l'investissement étranger direct, alors les politiques appropriées seraient celles qui restreignent les entrées de « capitaux fébriles » et créent un climat propice à l'investissement à long terme en renforçant la stabilité sociale et politique, et en apportant l'infrastructure physique ainsi qu'une main-d'œuvre qualifiée. La création de cet environnement favorable exige un État beaucoup plus proactif que ce n'est habituellement le cas. La Chine, qui a maintenu les restrictions sur les flux de capitaux ainsi qu'une vaste

tutelle de l'État, a été le principal bénéficiaire de l'investissement étranger direct. Il faut avant tout se doter d'une politique claire, transparente et prévisible de contrôles et d'incitations pour les entrées de capitaux. Un tel programme doit indiquer une préférence pour l'investissement étranger direct et une aversion pour les entrées spéculatives à court terme qui déstabilisent l'économie. Cela assure à ceux qui ont des plans d'investissement à long terme que le gouvernement veut créer un environnement stable pour ce type d'investissement.

### AIDE

En plus de l'épargne intérieure accrue et du rapatriement des capitaux enfuis, l'aide extérieure constitue une autre source possible de ressources pour l'investissement. En Afrique subsaharienne, les flux d'aide sont passés de 3,4 p. 100 du PNB en 1980 à 16,3 p. 100 en 1995 ( Banque mondiale 1997 ). Bien que de nombreux pays africains soient tributaires de l'aide pour financer même les programmes publics les plus élémentaires, l'impact global de celle-ci sur les économies de la région a été mis en question. Selon Sachs ( 1996, p. 20 ), « l'aide étrangère, manifestement, n'a pas fait une grande différence en Afrique. Elle a parfois retardé la réforme, et a parfois été mal adaptée ». Sachs soutient que l'aide est devenue un mode de vie pour de nombreux pays, et que les programmes du FMI et de la Banque mondiale constituent rarement une stratégie en vue d'amorcer la croissance en Afrique. *Ajustement en Afrique* ( Banque mondiale 1994 ) soutenait peut-être à juste titre que les flux nets de ressources vers l'Afrique ont été positifs pendant toute la durée de la réforme, mais il est à l'évidence faux d'affirmer qu'en conséquence, le service de la dette extérieure n'a pas freiné le développement de l'Afrique. D'abord, de telles données globales cachent les expériences des pays pris séparément ; et ensuite, elles créent l'illusion que c'est simplement le volume, plutôt que l'objectif de ces entrées de capitaux, qui affecte la croissance.

Le fait que les investissements fléchissent dans la région en dépit de l'afflux net positif de ressources indique que la composition, plutôt que le montant, pourrait être ce qui importe le plus pour la croissance. Il est vrai que l'Afrique a reçu plus d'aide par habitant que toute autre région, mais cette aide, souvent destinée aux balances des paiements ou liée aux intérêts des donateurs, contribue très peu à la croissance — comme le dit le proverbe, « Qui paie a le droit de choisir ». C'est la dépendance de l'Afrique à l'égard de l'aide qui a donné aux institutions

étrangères autant de pouvoir dans les affaires intérieures africaines. Et c'est ce que révèle leur capacité à imposer les programmes d'ajustement structurel. La dépendance à l'égard de l'aide a atteint un point où elle est préjudiciable, puisqu'elle ne fait apparemment rien pour créer des processus qui pallient le besoin d'aide. La relation entre l'aide et le bénéficiaire en Afrique est devenue une relation qui ni n'engendre le respect réciproque ni ne mobilise par synergie les capacités de toutes les parties concernées. Elle a plutôt provoqué le syndrome de la dépendance, le cynisme et la « lassitude à l'égard de l'aide ».

La capacité des organismes d'aide doit être traitée dans la nouvelle distribution de l'économie. Peu d'organismes d'aide ( la Banque mondiale y compris ) ont des antécédents en matière d'aide au développement d'un secteur privé dynamique, l'aide ayant été en grande partie une affaire entre gouvernements. Il y a donc le risque qu'en transférant leurs ressources au secteur privé, ces organismes d'aide transmettent à ce secteur les mêmes dépendance vis-à-vis de l'aide, maximisation de la rente et léthargie qu'ils ont transmis aux organismes gouvernementaux. Toute stratégie sérieuse de développement doit réexaminer le lien entre l'aide et le développement.

Les pays africains, quant à eux, doivent sortir de leur léthargie. Ils doivent préciser le type d'aide extérieure dont ils ont besoin, en se basant sur des objectifs nationaux clairement définis et sur une mobilisation totale des capacités et ressources nationales. Pour que la majorité des pays puissent progresser, il est impératif que les donateurs aussi bien que les bénéficiaires repensent l'objet et la nature de l'aide à l'Afrique. Une certaine aide joue indéniablement un rôle positif, mais les décideurs politiques doivent amorcer un important débat sur la possibilité de canaliser l'aide de manière à accroître le renforcement et l'utilisation des ressources humaines africaines, à mobiliser les ressources intérieures et à affranchir les économies africaines d'une dépendance vis-à-vis de l'aide qui, tout simplement, ne fait du bien à personne.

## Réduction de la dette

La contrainte majeure à la reprise de la croissance en Afrique est peut-être le montant total de la dette extérieure. L'Afrique subsaharienne, dont 26 de ses 32 pays en développement sont classés comme pays pauvres très endettés, est la région la plus surendettée du monde. En une décennie environ, malgré les afflux nets positifs de ressources et les plans d'allégement de la dette reconductibles ( y compris le refinancement ),

l'Afrique subsaharienne ne pouvait assurer que le tiers du service de ses obligations. Le stock de la dette a connu une augmentation explosive ( notamment en raison de la capitalisation des intérêts dus sur les arriérés et de l'amortissement ) et un grand nombre de pays ont été tout simplement classés comme insolvables.

Le montant total de la dette a des conséquences monumentales sur la macroéconomie, et il y a peu de chances de reprise d'une croissance significative si la crise de l'endettement n'est pas résolue. Elbadawi *et al.* ( 1996 ) ont récemment publié une étude fort perspicace. Ils ont évalué les effets du montant total de la dette sur les économies africaines et ont mesuré la pertinence de l'initiative récente sur la dette multilatérale pour les pays pauvres très endettés. Le montant total de la dette freine la croissance de diverses manières. Premièrement, les ratios croissants du service de la dette ( face à un stock de la dette qui croît rapidement ) réduisent la base de ressources disponibles pour amorcer la croissance. Deuxièmement, face à la stagnation des exportations, les paiements au titre du service de la dette en hausse ont entraîné soit des défauts de paiements, soit un épuisement des rares devises nécessaires à l'importation d'intrants. C'est la croissance qui pâtit de cette situation, et cela exacerbe les problèmes de solvabilité. Les contraintes liées au transfert intérieur comme extérieur sur le service de la dette sont sévères, mais le transfert intérieur est aggravé par la dépréciation de plus en plus grande des monnaies locales dans des économies apparemment stagnantes. En assurant le service de leur dette extérieure, la plupart des pays se sont retrouvés dans une situation financière extrêmement pénible, ce qui a provoqué des coupes sombres dans les budgets consacrés au développement et la contraction de l'assiette fiscale pour les services publics essentiels. Ainsi, toutes les propositions pour un État fonctionnel ou axé sur le développement, lequel est nécessaire pour initier et soutenir des activités stimulant la croissance, subissent des contraintes dues à l'appauvrissement de la base de ressources. Il reste peu de latitude en matière de réduction ou de restructuration des dépenses, alors que les recettes mobilisées de façon dynamique ( équivalant à des transferts accrus au secteur privé ) sont utilisées pour assurer le service de la dette. De plus, la charge de la dette crée de l'incertitude quant à la crédibilité et à la durabilité des réformes, et constitue une menace potentielle pour l'investissement. Ou les investisseurs s'abstiennent d'engager des investissements irrévocables, ou ils se contentent d'investissements à court terme dans des activités commerciales.

Cela étant, Elbadawi *et al.* ( 1996, p. 3 ) ont suggéré que « la stabilisation en elle-même pourrait ne pas suffire pour provoquer le « bon équilibre » conforme à un cercle vertueux — allant de la stabilisation à la croissance ». En se fondant sur les régressions transversales de 99 pays en développement englobant l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine et le Moyen-Orient, les auteurs ont soutenu ( Elbadawi *et al.* 1996, p. 20 ) que :

> La charge de la dette des pays africains pauvres très endettés a eu une incidence très forte et négative sur la croissance économique depuis la seconde moitié des années 80 ; elle a menacé la durabilité des réformes et empêché le développement d'un État capable et fonctionnel, à cause de la crise financière qu'elle a provoquée. Et malgré les directives suffisantes, l'initiative multilatérale sur la dette peut, de fait, être finalement insuffisante pour propulser l'Afrique subsaharienne sur le chemin de la croissance minimale requise pour inverser son déclin économique actuel. De plus, lorsque les critères basés sur des modèles sont appliqués dans le classement de la situation de l'endettement des pays africains, on constate que le groupe des pays pauvres très endettés « non soutenables » est beaucoup plus important que ne l'indique le classement FMI-Banque mondiale.
>
> [ Traduction ]

Cette analyse ainsi que des preuves empiriques renforcent ce que la plupart des analystes de la crise africaine ont souligné à maintes occasions : en Afrique, la reprise d'une croissance durable à long terme sera extrêmement difficile, voire impossible, si l'on ne tient pas compte de la question du montant total de la dette. Les ouvrages présentent toute une panoplie de solutions ayant leurs propres coûts et avantages. Cependant, plusieurs analystes conviendraient avec Sachs ( 1996, p. 21 ) que « l'aide devrait prendre la forme d'une annulation de la dette. Il est impossible de nier les terribles erreurs politiques commises par le passé ni la complicité entre nations africaines et nations donatrices. Mais pour partir sur de nouvelles bases, il faut tirer un trait sur le passé ».

Cette solution, qui paraît bien simple, contient la clé de l'avenir de l'Afrique. Tous les efforts en vue de déterminer pourquoi la stabilisation ou l'ajustement n'ont pas été efficaces, pourquoi les investissements n'ont pas repris ou pourquoi la capacité de l'État a été affaiblie davantage, seront vains si l'on ne tient pas compte du montant total de la dette, question unique mais primordiale. Ce qu'il faut, c'est soit une solution immédiate à cette crise, soit l'articulation d'un programme complet de réforme pour soutenir la croissance malgré l'endettement.

## Intégration régionale

Nous avons noté que parmi les éléments fondamentaux qu'il faut traiter, il y a la question des marchés. Au lieu d'attendre passivement qu'une « main invisible » détermine le cours des événements, les États tournés vers le développement qui ont réussi ont créé ou régi des marchés. Ils ont également cherché une intégration stratégique sur les marchés mondiaux de manière à promouvoir les objectifs nationaux. L'intégration régionale est un thème qui revient fréquemment dans le débat panafricain sur la politique économique et le développement. Les arguments en faveur de l'administration régionale ainsi que les difficultés et les échecs rencontrés dans la tentative de mise en œuvre des programmes d'intégration régionale sont évoqués très souvent et nous ne nous y attarderons pas dans le présent ouvrage. Il faut seulement retenir que dès le début, avec la publication du rapport Berg ( Banque mondiale 1981 ), le programme d'ajustement structurel était juxtaposé à une vision d'intégration régionale — le Plan d'action de Lagos. Cependant, le rapport Berg gagna la bataille, et aujourd'hui, le débat sur l'intégration régionale doit être mené dans le contexte des programmes d'ajustement structurel.

Une différence fondamentale entre les programmes d'ajustement structurel et le modèle d'intégration régionale réside peut-être dans le fait que, tandis que ce dernier est basé sur l'articulation claire d'une politique industrielle, les programmes d'ajustement structurel se sont généralement abstenus de toute déclaration de politique industrielle allant plus loin que l'extension de la doctrine de libéralisation à l'industrie elle-même. En particulier, l'ouverture sur l'extérieur dans le contexte des programmes d'ajustement structurel exige une réduction et une rationalisation unilatérales de la protection. Le modèle d'intégration régionale suppose qu'il faut un certain degré de protection pour l'industrie à l'intérieur de la région. Oyejide ( 1996 ) a noté que dans l'ensemble, l'approche globale axée sur la production de l'intégration régionale de l'Afrique reflète sa tentative de créer des économies régionales plus indépendantes de l'économie mondiale — pour les mettre à l'abri des chocs internationaux — tout en favorisant par ailleurs le développement économique général grâce à une stratégie autocentrée d'industrialisation par le remplacement des importations, basée sur des marchés régionaux ( protégés et donc plus vastes ). Comme le notait encore Oyejide ( 1996, pp. 19-20 ) :

> Ces deux tendances sont évidemment incompatibles et ne peuvent coexister en permanence. Il est clair que des mesures unilatérales

> de libéralisation des échanges, prises par des pays individuels dans le contexte du programme d'ajustement structurel, réduisent effectivement le degré de préférence dont jouissent les partenaires régionaux dans une zone intégrée. Plus important, ces mesures sont typiquement articulées et mises en œuvre à l'échelon national sans aucune référence à des obligations existantes ou envisagées dans le cadre d'intégrations régionales particulières.
>
> [ Traduction ]

Le débat sur l'intégration régionale se concentre beaucoup plus sur les complémentarités que sur la différentiation des produits et la concurrence à l'intérieur d'un marché plus vaste. Il faut rectifier le tir et passer à la reconnaissance du fait que les divers programmes régionaux renferment déjà toute une gamme de produits qui pourraient servir de base à des marchés compétitifs. Les dispositifs régionaux peuvent faire office d'agent collectif de restriction. En outre, l'intégration régionale pourrait remplir la double fonction d'extension et d'intensification du remplacement des importations, et de promotion des exportations et de la compétitivité de l'Afrique sur les marchés mondiaux. Des formes d'intégration régionale protectrices aux yeux du reste du monde, mais qui permettent et encouragent la concurrence dans les limites permises, pourraient servir de terrain de formation pour les industries de la région se préparant à affronter les marchés mondiaux.

## Éléments fondamentaux sociopolitiques

Les problèmes de chômage et de stagnation de l'économie ont ravivé l'intérêt pour la croissance économique et pour les explications des écarts de performance des économies. L'attention a été recentrée sur les éléments non matériels de l'accumulation, symbolisés par la prolifération du terme *social* dans les études de l'accumulation. Elle se traduit par diverses expressions, telles que « capital social », « capacité sociale » et « structure sociale de l'accumulation », qui suggèrent que les capacités qui se matérialisent chez les êtres humains et dans les dispositifs sociaux qu'ils créent jouent un rôle de premier plan dans l'accumulation et le développement économique. Ces capacités et leur concrétisation comprennent les compétences techniques nécessaires pour manipuler l'investissement matériel ; les compétences organisationnelles ; les dispositifs sociaux qui réduisent les risques moraux ou les coûts de transaction en général ; la création de marchés et leur contrôle ; les rapports sociaux sur le lieu de travail qui régissent les rapports entre la

direction et les employés ; les rapports entre l'État et la société ; les dispositions politiques garantissant la stabilité ; les institutions qui définissent les rapports de propriété. Elles comportent également des positions idéologiques, des attitudes sociales, des déterminants culturels de l'épargne et des modèles de consommation selon la classe, le sexe et l'ethnie. La grande diversité de ces composantes peut paraître si peu maniable que le concept lui-même en est vide de sens, mais un point de vue holistique du processus de développement veut qu'elles soient toutes incluses. Dans le débat actuel, l'essentiel de tout cela est classé dans la rubrique de la gouvernance. Malheureusement, la connotation technocratique donnée à l'idée de gouvernance en fait un résumé plutôt médiocre de ces préoccupations d'ordre social.

Dans la plupart des cas, les éléments fondamentaux orthodoxes sont formulés et mis en œuvre sans tenir compte des exigences de la bonne gouvernance. Des politiques qui menacent la stabilité ou l'autorité d'organes élus sont introduites séparément, sans tenir compte des exigences de la gouvernance. La crise économique tout comme la manière choisie pour la résoudre ont compromis l'efficacité de l'État en Afrique et renforcé l'érosion de sa capacité politique à bâtir et à maintenir une coalition politique qui fonctionne et qui soit capable de soutenir la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Encore plus important, il y a le fait que cela met en danger le processus de démocratisation en cours dans de nombreux pays africains. Une hypothèse majeure que nous avançons ici, c'est que la politique économique doit, dans sa forme et son contenu, être compatible avec le processus de démocratisation et le favoriser, et ce, pour au moins trois raisons :

- la valeur intrinsèque que nous accordons à la démocratie et la nécessité de l'entretenir et de la soutenir dans des conditions qui, à l'évidence, ne sont pas des plus propices à son émergence dans de nombreux pays ;
- le sentiment que l'histoire et le pluralisme social en Afrique sont tels que seul un gouvernement élu démocratiquement a des chances de gérer ces diversités ( la quête d'unité nationale et continentale par la répression de la diversité s'est finalement révélée vaine et extrêmement coûteuse en Afrique ) ;
- la nécessité pour un gouvernement d'avoir suffisamment de force, en termes de capacité technique, de légitimité politique et d'attache sociale, pour mener à bien les programmes suggérés ici.

Nous soulignons l'importance de ces éléments fondamentaux sociopolitiques, car le fait de ne pas les mettre en place peut faire avorter toute politique économique. Les exemples de pays qui ont impressionné les bailleurs de fonds avec leurs politiques économiques « saines », alors que leurs systèmes politiques étaient sur le point de s'effondrer, sont légion en Afrique. Le cas le plus récent est le Burundi, qui était considéré comme un pays fortement engagé dans l'ajustement. La Banque mondiale ( 1994, p. 11 ), dans une erreur de jugement politique fort embarrassante ( comme la suite des événements allait le prouver ), affirmait :

> Malgré les difficultés initiales, le programme d'ajustement du Burundi a été une percée et devrait être considéré comme une réussite, ne serait-ce qu'en ce sens que pour la première fois, il a introduit les notions et les pratiques de gestion macroéconomique plus efficace. En effet, des changements fondamentaux sont en cours au Burundi. Dans l'ensemble, le climat des affaires s'est remarquablement amélioré ces dernières années.
>
> [ Traduction ]

## États tournés vers le développement, encore une fois

Tout le monde conviendra que le défi fondamental de la période post-ajustement consistera à élaborer des stratégies en vue d'une accumulation de capitaux et d'une croissance rapides, propulsées par l'investissement massif des secteurs public et privé. Pour lier tous ces éléments en un tout cohérent, il faut une théorie du développement qui délimite le rôle de l'État. Les défenseurs des programmes d'ajustement structurel n'ont pas de théorie cohérente de la croissance ni de théorie sur les différentes manières dont la stabilisation et la libéralisation sont liées au taux de croissance. Le problème, selon Rodrik ( 1995, p. 938 ), est le suivant :

> On proclame fréquemment que la libéralisation génère des avantages qui vont bien au-delà de ces gains statiques, et c'est là que les supports intellectuels des politiques de libéralisation sont le plus faibles. C'est notamment le cas des avantages maintes fois répétés en termes de croissance économique. Contrairement à ce que portent à croire de nombreuses pratiques actuelles, la théorie économique est généralement muette au sujet de l'effet de la libéralisation sur le taux de croissance d'une économie. Étant donné que la croissance actuelle est l'objet principal des

> programmes d'ajustement structurel et que la libéralisation est l'instrument politique central de ces programmes, nous nous retrouvons avec un écart embarrassant entre la cible et l'instrument.
>
> [ Traduction ]

La théorie néoclassique sur laquelle est bâti le programme d'ajustement structurel est un enchevêtrement serré d'hypothèses et de déductions, un édifice impressionnant d'axiomes. Ce mode de raisonnement axiomatique pénètre la plupart des politiques proposées au titre du programme. Sur la base de ce raisonnement, on laissait à l'État peu de latitude. L'insuccès de ces approches axiomatiques, résultant du mauvais fonctionnement du marché, a été un aspect central des économies du développement.

L'orthodoxie néoclassique qui servait de fondement intellectuel aux programmes d'ajustement structurel était hostile à une participation active de l'État dans les affaires économiques et ignorait complètement les questions relatives au développement institutionnel. Avec le temps, il y a eu des révolutions dans les idées concernant le mode de fonctionnement des économies de marché, le rayon d'action de l'État et la façon dont celui-ci pourrait ou devrait fonctionner[1]. L'attaque de loin la plus virulente contre l'intervention de l'État est venue avec la résurgence néoclassique des années 70, qui était aussi renforcée par les échecs apparents des gouvernements pléthoriques de l'Occident et ceux des économies socialistes.

Trois séries d'arguments théoriques ont été avancées pour justifier l'intervention étatique minimaliste :

- On soutenait que le marché peut toujours faire mieux que l'État — après tout, l'État doit faire face à tous les problèmes d'information limitée des marchés ainsi qu'à de sérieux problèmes d'incitation parce qu'il n'est pas motivé par le profit.
- Les attentes rationnelles servaient de base à l'argument selon lequel l'État est généralement inutile — le secteur privé peut défaire, ou défera certainement, tout ce qu'il fait.

---

[1] Stigliz et Uy ( 1996 ) ont brièvement résumé trois cycles de révolutions de ce genre — allant du monde des marchés efficaces de Walras et Arrow-Debreu, à la réévaluation des marchés et la réinvention de l'État soutenue par le monde de l'information imparfaite et des marchés incomplets de Greenwald et Stigliz ( 1984, 1986 ) — ainsi que les expériences d'intervention réussie de l'État dans les économies d'Asie de l'Est, en passant par le monde néolibéral des attentes rationnelles, des comportements liés à la recherche de l'avantage personnel par les responsables publics, et des marchés efficaces.

- Les ouvrages sur le choix du public fournissaient des arguments pour illustrer l'inefficacité et les effets de distorsion liés au comportement de recherche de l'avantage personnel par les responsables publics.

Le message central de ce point de vue, c'est que même lorsque le marché fonctionne mal, on ne peut compter sur l'État pour apporter la solution — en effet, l'État est aussi susceptible de faire partie du problème que de faire partie de la solution. Dans le contexte particulier de l'Afrique et des programmes d'ajustement structurel, la crise économique était surtout imputée au mauvais fonctionnement de l'État — politiques peu judicieuses et interventions généralisées. Il n'était donc pas surprenant que la principale ligne de conduite politique des programmes d'ajustement structurel ait été la libéralisation des marchés, la privatisation des entreprises publiques et la déréglementation générale de l'économie.

Cependant, ces dernières années, les problèmes de croissance et d'emploi dans les pays développés, la stagnation et le faible taux de croissance économique, ainsi que le rôle évident de l'État interventionniste dans les pays très performants ont relancé l'intérêt pour l'économie du développement et les États tournés vers le développement. Des articles récents ont rigoureusement reformulé des concepts centraux de l'économie du développement tels que les facteurs externes, l'enseignement technologique endogène, l'information asymétrique, les rigidités structurelles, les coûts de transactions et la nature de bien collectif de l'information. Chacun de ces concepts apporte une justification théorique claire à l'intervention publique ( Krugman 1992 ).

Cette contre contre-révolution, qui a en fait débuté avec les premiers balbutiements de l'orthodoxie néoclassique, a fourni une base pour réévaluer le mauvais fonctionnement du marché et pour renforcer encore une fois le rôle prééminent de l'État. Greenwald et Stiglitz ( 1984, 1986 ), ainsi que les auteurs des nouvelles théories des échanges ( Helpman et Krugman 1985 ) ont servi de précurseurs intellectuels à cette révolution. Il nous faut aussi mentionner les nouvelles théories de la croissance qui ont relancé l'intérêt pour des thèmes tels que les économies d'échelle, les ressources humaines et la technologie. Greenwald et Stiglitz ont démontré que lorsque l'information est imparfaite et que les marchés sont incomplets — c'est-à-dire toujours, évidemment — l'intervention de l'État peut, en principe, améliorer le sort de chacun. Ce théorème a introduit de force un changement dans le débat ainsi qu'une modification de

la position néoclassique. Nombre de critiques de l'État devaient soutenir que si les marchés ne donnaient pas des produits efficaces, l'État était encore pire. Contrairement à eux, les nouveaux théoriciens du commerce ont suggéré que des modèles intégrant une concurrence imparfaite, des économies d'échelle et des effets d'apprentissage fournissent un cadre plus réaliste pour comprendre le commerce international, le commerce intra-industriel et la spécialisation. Ces théories reconnaissent le rôle des politiques dans la création de la compétitivité internationale et la modification de l'avantage comparatif. En effet, en s'inscrivant en faux contre les modèles néoclassiques et en démontrant que les politiques peuvent avoir des effets, selon la façon dont elles modifient la structure du marché intérieur, les nouvelles théories ont quelque peu soutenu les interventions de politique stratégique. En outre, ces aperçus théoriques ont été étayés par la preuve de plus en plus grande que le miracle tant vanté en Asie de l'Est a réussi notamment en raison des capacités de l'État à faire face au mauvais fonctionnement du marché. Il est évident que les gouvernements de ces pays ont créé des marchés là où il n'y en avait pas et fourni l'infrastructure institutionnelle requise, y compris un cadre réglementaire sain, pour le développement de marchés.

Quelque deux décennies de controverse, la balance de l'opinion a tendance à suggérer que la voie qui mène au progrès peut très bien se trouver au centre. Il est largement admis que, bien que les initiatives du marché et du secteur privé doivent être le pivot des activités économiques, le passage de la plupart des pays en développement à des niveaux plus élevés de performance économique ne peut se faire sans un État relativement efficace, capable et bien disposé. Stiglitz et Uy ( 1996, p. 268 ) ont résumé le débat et indiqué la voie qui mène au progrès pour les pays en développement :

> Presque par définition, le mauvais fonctionnement du marché est plus fréquent dans les économies moins développées : ces pays sont souvent moins développés parce que les marchés sont moins développés, ce qui entraîne un mauvais fonctionnement plus fréquent. Parallèlement, le mauvais fonctionnement de l'État est aussi plus fréquent ; en conséquence, la capacité de l'État à surmonter le mauvais fonctionnement du marché est plus restreinte. Pour s'assurer du champ d'action convenable de l'État, il faut établir un équilibre entre les limites de l'État et celles des marchés. Il n'existe pas de théorème général affirmant que l'État doit avoir un rôle relatif plus grand ou plus restreint dans les premiers ou les

> derniers stades du développement, ni même un système clair de mesure qui permettrait d'évaluer ces différences. Le miracle de l'Asie de l'Est pourrait suggérer les types d'interventions qui ont le plus de chance d'être réussies ou souhaitables — et comment de telles interventions pourraient être conçues : i ) l'État a plus de chances d'être efficace s'il utilise, supplée et « dirige » les marchés que s'il cherche à les remplacer ; ii ) l'État a plus de chances d'être efficace s'il utilise des mesures objectives de la performance, qui non seulement réduisent l'ampleur de la corruption, mais qui, si elles sont bien choisies, peuvent apporter des incitations très puissantes ( en particulier lorsque les mesures de performance sont liées aux contestations, avec des règles et des récompenses bien définies, et des « arbitres » acceptés par tous, qui veillent à ce que l'on joue franc jeu ).
>
> [ Traduction ]

La position actuelle, c'est qu'il n'y a pas de raisons théoriques pour lesquelles on ne peut poursuivre une politique délibérée et interventionniste de développement. En effet, la théorie tout comme la pratique apportent de solides arguments pour les types d'interventionnisme axés sur le développement qu'ont poursuivis la plupart de ceux qui ont enregistré les meilleures performances économiques au cours du siècle. C'est ce qui a amené les défenseurs de la position antiétatique à passer des arguments purement économiques aux préoccupations concernant les facteurs institutionnels qui permettent à ceux qui sont à la recherche de l'avantage personnel et aux rapports patronaux-clientélistes de s'emparer des politiques étatiques, et aux préoccupations concernant l'incapacité de l'État à choisir ce qu'il convient de faire. Cela a ouvert le débat politique aux préoccupations liées à l'économie politique.

La perspective émergente en faveur d'une participation accrue de l'État attire l'attention sur la capacité de ce dernier à jouer les rôles de développement qui consistent à diriger et à entretenir les activités économiques aux fins voulues — à la manière asiatique. Outre la capacité, un État tourné vers le développement doit être doté des trois éléments essentiels suivants : une administration centrale professionnelle, disciplinée et qualifiée ; un régime qui ne soit pas seulement coercitif, mais qui ait une large base de légitimité populaire sur l'ensemble du territoire national ; enfin, un engagement politique profond vis-à-vis de la croissance économique ( Gyimah-Boadi et van de Walle 1996 ).

L'argument selon lequel le mauvais fonctionnement de l'État peut être plus grave que le mauvais fonctionnement du marché vise souvent

l'Afrique en particulier. Le récent rapport de la Banque mondiale ( 1997 ) sur le rôle de l'État est caractéristique de telles analyses. Concédant que l'État a joué un rôle central dans le développement des pays asiatiques, le rapport laisse entendre à maintes reprises que les États africains sont tout bonnement incapables de reproduire cette expérience. La plupart des exemples de mauvais fonctionnement de l'État sont tirés de l'expérience africaine. La plupart des analystes admettraient que, par rapport aux autres régions du monde, les principales caractéristiques d'un État africain tourné vers le développement sont plutôt minces ou faibles. En effet, pendant la crise économique et la période d'ajustement, nous avons assisté à la mise en morceaux des institutions étatiques, qui a réduit davantage leur capacité de développement. Comme l'a résumé Aron ( 1996, p. 117 ) :

> L'État africain est revenu à son point de départ, qui était le gouvernement réduit de l'époque précoloniale, mais avec en plus les effets d'hystérésis provoqués par les chocs antérieurs d'une capacité institutionnelle actuelle sérieusement réduite, d'une dégradation de la qualité et de la portée actuelles de l'apport de services sociaux et d'infrastructure, conjuguées à une position financière fortement vulnérable aux fluctuations de l'aide étrangère.
>
> [ Traduction ]

Aron a mis en évidence la nature de dépendance de l'évolution des institutions à l'égard de la voie et suggéré que des modèles empiriques ( endogènes ) de croissance sans variables portant sur tous les aspects pour les conditions institutionnelles initiales et les chocs subis par les institutions peuvent sérieusement sous-estimer les coûts de l'adaptation au nouvel équilibre de la croissance accrue. En conséquence, dans le contexte des nouveaux modèles de croissance, les faiblesses mêmes des institutions africaines sont des déterminants importants de la médiocrité de leur performance, et les faiblesses passées et présentes s'aggravent au fil du temps. Par essence, donc, à moins de s'attaquer au problème des faiblesses de l'État et d'entreprendre des réformes institutionnelles, il est peu probable qu'il y ait reprise d'une croissance durable dans la plupart des pays africains.

L'histoire et les conditions des États et institutions faibles de l'Afrique sont trop bien connues pour qu'il soit nécessaire de les traiter en détail ici ( voir Shivji 1980 ; Young 1982 ; Amin 1987 ; Anyang Nyong'o 1988 ; Ake 1990 ; Callaghy 1990 ; Bangura 1992 ; Bayart

1993 ; Mamdani 1995 ; Olukoshi 1998 ). Brautigam ( 1996 ) résumait les origines politiques et historiques des problèmes comme suit :

> La plupart des pays actuels étaient des États tout à fait neufs à l'indépendance dans les années 60, et le plus souvent, ils ont été parés du manteau du statut d'État ( ou l'ont gagné ) sans avoir d'abord bâti une nation unifiée. Ces nouveaux États n'ont eu que très peu de temps pour apprendre à gérer des bureaucraties complexes, avant que la crise économique du milieu à la fin des années 70 provoque un véritable effondrement du secteur public. Bien que le leadership ait de l'importance, même les dirigeants les plus fins ne peuvent pas faire grand-chose s'ils ne disposent pas de ressources et d'instruments appropriés, d'information, de compétences en gestion et de compétences techniques, d'instruments appropriés d'intervention et de ressources financières. En outre, le renforcement des capacités est un processus d'apprentissage. Celles-ci se développent avec l'expérience des personnes aussi bien que des organisations, et sont facilitées par l'institutionnalisation des valeurs bureaucratiques. La capacité de l'État est également formée par les capacités au sein de la société et par les relations sociales, y compris les réseaux politiques qui font appel aux compétences du secteur privé et d'autres institutions qui permettent d'intégrer les capacités sociales dans l'État. En dernière analyse, le problème a été exacerbé par les conséquences non voulues de la dépendance généralisée à l'égard de l'aide étrangère.
>
> [ Traduction ]

Brautigam ( 1996 ) définissait la *capacité de l'État* comme étant une mesure de l'aptitude d'un gouvernement à mettre en œuvre ses politiques et à réaliser ses objectifs. Cette capacité comporte quatre dimensions :

- la capacité régulatrice — l'aptitude de l'État à établir et à mettre en vigueur les règles qui guident ou régulent le comportement social ;
- la capacité administrative — l'aptitude usuelle de l'État à gérer son propre personnel et les ressources publiques, et à assurer la responsabilisation et l'efficacité de la prestation de services ;
- la capacité technique — l'expertise et le savoir requis pour prendre et appliquer des décisions techniques, que ce soit dans le domaine des sciences et de la technologie, ou de la

macroéconomie, ainsi que les outils et instruments d'intervention nécessaires pour l'exécution efficace de ces décisions ;
- la capacité extractive — l'aptitude de l'État à percevoir les recettes dont il a besoin pour payer l'exécution de ses politiques et objectifs.

L'analyse de Brautigam ( 1996 ) indique les origines historiques des États africains faibles ainsi que les obstacles actuels au renforcement des capacités et, plus encore, suggère quelques caractéristiques de l'évolution de la puissance de l'État. Étant donné le terrain actuel en Afrique, quelques questions importantes se posent : Comment un tel État compétent ou tourné vers le développement va-t-il émerger ou évoluer ? Qui va mettre en œuvre les mesures nécessaires pour la reconstruction de l'État ? Ce sont là des questions auxquelles on ne peut répondre facilement. La rapidité et l'efficacité du processus de réforme dépendront en partie des conditions initiales de chaque pays, en particulier de la nature et de l'importance du développement de la société civile et des rapports entre l'État et cette dernière, de la base de ressources et, surtout, de l'émergence de mouvements et d'intervenants sociaux visionnaires, engagés à effectuer des changements profonds et à jeter les bases d'un développement à long terme.

Les pays africains pourraient tirer des enseignements importants de certaines expériences asiatiques en matière de renforcement des institutions. Bien que l'Asie soit largement différente en ce qui concerne la longue histoire de son évolution, son développement national et les nombreuses menaces culturelles, historiques, extérieures et intérieures qui ont rendu impérative et favorable l'évolution de tels modèles, les Africains pourraient tirer des enseignements des caractéristiques structurelles des modèles. Ensuite, chaque État africain devra adapter les institutions appropriées à son propre contexte socioculturel et historique.

L'analyse initiale des États tournés vers le développement avait tendance à mettre en évidence l'autonomie des décideurs et leur insensibilité aux pressions de la société. Un tel point de vue émane du caractère essentiellement autoritaire des principaux États tournés vers le développement. Et récemment encore, on conseillait aux pays africains de rechercher aussi des régimes politiques présentant ces caractéristiques.

Cependant, un enseignement majeur tiré des expériences asiatiques est que la capacité de l'État ne doit pas être simplement perçue en termes de prouesses et de perspicacité des technocrates au sein de

l'appareil d'État, mais en termes de structure institutionnelle durable et efficace. Plus important, un État tourné vers le développement doit avoir une attache sociale, et son autonomie doit s'intégrer dans le tissu social qui constitue une nation. Tel est le message provenant de la majorité de la droite révisionniste concernant l'expérience asiatique ( voir, par exemple, Evans 1992 ). Selon Evans ( 1992, p. 154 ) :

> Ces États combinent l'isolation bureaucratique wébérienne à l'immersion profonde dans la structure sociale environnante. La façon dont une telle combinaison contradictoire est réalisée dépend, bien entendu, à la fois du caractère historiquement déterminé de l'appareil d'État et de la nature de la structure sociale dans laquelle il s'intègre.
>
> [ Traduction ]

Il vaut la peine de mettre l'accent sur quelques éléments essentiels de ce modèle. D'abord, il confirme les exigences wébériennes d'une bureaucratie cohérente, méritocratique et disciplinée. Ensuite, il note que de telles capacités ne doivent pas être synonymes d'isolation, mais peuvent être exercées dans une interaction dynamique avec les liens extérieurs et la structure sociale environnante. Dans le cas particulier du Japon, certains analystes accentuent ce point en soutenant que l'efficacité de l'État vient non pas de ses capacités inhérentes, mais de la complexité et de la stabilité de ses interactions avec les intervenants du marché. Dans un certain sens aussi, l'intégration peut apporter une certaine solution à la pénurie de capacités. Elle est particulièrement nécessaire parce que les politiques doivent répondre aux problèmes perçus du secteur privé et, en fin de compte, faire appel aux intervenants privés pour l'exécution. Essentiellement, un tel réseau concret de liens renforce les capacités de l'État en donnant à ce dernier des occasions directes d'évaluer, de contrôler et d'élaborer les réponses du secteur privé aux initiatives politiques, aussi bien avant qu'après le fait. Ce type d'interaction développe donc l'intelligence de l'État et augmente les chances de mise en œuvre des politiques.

Il ressort de ce qui précède qu'un défi majeur dans la transformation de l'État africain en un État tourné vers le développement consiste à dépasser le simple renforcement de ses capacités bureaucratiques et à chercher à intégrer un tel État dans les cadres des institutions sociales et de la gouvernance démocratiques. Ce défi majeur demande de l'imagination et un sens de l'histoire. En effet, la constitution d'États démocratiques tournés vers le développement est probablement la plus

importante tâche figurant dans le programme politique en Afrique. Un tel processus n'est pas facilité par la pratique actuelle qui soustrait des éléments essentiels de la politique économique à l'examen démocratique en les mettant aux mains d'une technocratie isolée ( Mkandawire 1996 ).

## Vers une gouvernance démocratique

La prise de décisions est un processus politique fondamental, malgré les principales tentatives visant à la réduire en une activité purement technique. L'Afrique n'a pas besoin de plus de bonne « gouvernance », telle que celle définie dans les termes fonctionnalistes étroits et technocratiques visant à faire progresser les objectifs d'un modèle d'ajustement qui est aussi controversé que contesté. L'Afrique a réellement besoin d'un système de gouvernance démocratique dans lequel les intervenants politiques ont du champ pour débattre, négocier et concevoir librement et ouvertement un ensemble de réformes économiques qui soit partie intégrante de la construction d'un nouveau contrat social destiné à faire entrer l'Afrique dans le XXI$^{e}$ siècle.

La stratégie postajustement de l'Afrique pour la réforme économique et la gouvernance démocratique doit comporter des politiques économiques basées sur un contrat social national qui renforcent, plutôt que de saper, les institutions et le processus démocratiques fragiles ayant besoin d'être consolidés. Avec une telle stratégie, l'Afrique doit être en mesure de surmonter les échecs et les défaillances de la réforme antérieure et postérieure à la politique des années d'ajustement orthodoxe. On ne saurait trop insister sur la nécessité pour les mesures d'intervention de prendre en considération les aspirations sociales et le bien-être des populations. Il est évident qu'il faut appliquer des mesures draconiennes pour réformer les économies et les systèmes politiques africains. Cependant, de telles mesures ont de meilleures chances de réussir si elles sont incorporées dans un contrat social négocié auquel prennent part divers groupes d'intérêt. Ce contrat fournira également un cadre dans lequel la légitimité de l'État et de l'administration peut être reconstruite pour formuler et mettre en œuvre des politiques. Les groupes ne sont pas foncièrement hostiles à l'idée de faire des sacrifices, y compris de réduire leurs niveaux de consommation, s'ils sont convaincus qu'il s'agit de mesures provisoires prises dans le cadre d'un contrat social négocié dont ils sont parties prenantes.

Dans le contexte actuel, l'élaboration d'un contrat social nécessitera une attaque concertée des traditions et structures décisionnelles, qui

sont partie intégrante de l'autoritarisme actuel sur le continent. À un certain niveau, cela impliquera des efforts en vue de mettre fin à l'autoritarisme qui s'infiltre aussi bien dans la gouvernance que dans les relations entre les donateurs et les bénéficiaires. À un autre niveau, cela entraînera la reprise, par la politique et les forces politiques nationales, de l'initiative de conception et d'exécution des réformes, conformément aux institutions et processus démocratiques. Plus encore, cela nécessitera une attention plus soutenue à l'égard de l'impact des instruments et des politiques de réforme économique, ainsi qu'une reconnaissance des limites de la capacité politique de l'État, lesquelles sont imposées par l'équilibre des forces sociales. C'est précisément parce que l'on n'a pas pu s'accommoder de ces facteurs, d'une part, et que l'on a cherché à les supprimer, d'autre part, que la quête de gouvernance démocratique en Afrique est si incertaine.

## Renforcement de la capacité financière de l'État

En subordonnant la politique budgétaire aux exigences de la stabilisation, les programmes d'ajustement structurel ont porté atteinte au rôle de développement de la première. On a mis l'accent sur la réduction des dépenses pour éliminer le déficit et surtout pour serrer les rênes à l'État, soit parce qu'il évinçait le secteur privé, soit parce qu'il était foncièrement inefficace. De même, lorsque l'on reportait l'attention sur la répartition des dépenses publiques, on voyait globalement que tout cela se passerait à des niveaux plus faibles de dépenses publiques. La polarisation sur la réduction du déficit par la réduction des dépenses publiques s'est traduite par la négligence des questions relatives à l'imposition.

La nouvelle idée maîtresse de la politique fiscale doit être de redonner aux dépenses publiques et à l'imposition leur rôle de développement. Il faut accroître les recettes publiques pour permettre à l'État de répondre aux besoins de stabilisation et d'investissement. Cette stratégie nécessitera une approche à deux niveaux :

- la rationalisation des dépenses publiques pour qu'elles soient davantage centrées sur les éléments fondamentaux du développement et pour réduire le gaspillage ;
- la réforme fiscale pour augmenter les recettes publiques, assurer une perception plus équitable de l'impôt et fournir des incitations à l'investissement et à la croissance.

## Réforme de la fonction publique

Les structures administratives africaines ont été héritées des anciennes puissances coloniales. Ces structures avaient rempli les fonctions minimales de contrôle colonial et avaient été tenues à l'écart des peuples colonisés. Dans la phase postcoloniale, l'État avait pris en main un éventail beaucoup plus large d'activités et de programmes politiques et avait une portée beaucoup plus grande que son prédécesseur colonial. Cela le rendait plus sensible aux pressions sociales et plus ouvert aux rapports clientélistes. Il est évident qu'il faut réformer les structures administratives africaines pour assurer leur efficacité et réduire les risques de corruption.

Les initiatives actuelles en vue de réformer la fonction publique sont basées sur la suspicion et sur une opinion essentiellement cynique des fonctionnaires. On met donc l'accent sur la compression, le suivi et le contrôle, plutôt que sur un « ajustement de l'effectif » et des dispositifs de performance à long terme et soutenables, la discrétion et l'autonomie des travailleurs.

Les legs préjudiciables du cadre du programme d'ajustement structurel qu'on mettra du temps à redresser comportent, entre autres :

- l'idée fausse que la restriction des dépenses de la fonction publique est égale à la réforme ;
- la baisse des salaires réels des fonctionnaires et le découragement qui s'ensuit ;
- la fuite des cerveaux qui en a résulté et qui a appauvri les capacités administratives ;
- enfin, et surtout, la perte de confiance affectant les agents de la fonction publique et d'autres organismes gouvernementaux, qui sont constamment réprimandés parce qu'ils sont considérés comme étant les contraintes auxquelles se heurte le développement.

Sous les programmes d'ajustement structurel, tous les maux de l'économie étaient attribués aux « mauvaises politiques » adoptées par le passé, et les fonctionnaires étaient sérieusement tournés en dérision pour leur incompétence, leur incapacité et leur penchant pour les activités liées à la recherche de l'avantage personnel. La politique était axée sur des compressions massives, combinées à une pléthore de conseillers, de consultants et de représentants d'agences multilatérales étrangères, qui se sont emparés des principales institutions d'analyse politique et de

décision dans de nombreux États africains. Le résultat, si tant est qu'il y en ait, a été une démoralisation et une désillusion plus grandes. Il est difficile de comprendre comment on pouvait s'attendre à ce que les fonctionnaires qui ont conservé leur poste soient engagés dans l'exécution de politiques essentiellement conçues à Washington.

Le premier point de la réforme de la fonction publique doit être de s'attaquer aux questions relatives aux capacités, et il faut mettre l'accent sur la reconstruction plutôt que sur la compression. Le fait est que depuis les années 80, une série de programmes de stabilisation budgétaire et de réduction des dépenses a ramené l'emploi public en Afrique au niveau le plus bas de n'importe quelle région en développement ( Schiavo-Campo 1996 ). L'objectif central de la réforme doit être de créer une main-d'œuvre administrative qualifiée et efficace. Cela impliquerait une réorganisation et une modernisation importantes pour rendre la fonction publique sensible et réceptive aux exigences de développement du monde moderne. On devrait se débarrasser des organismes et des opérations, et on pourrait éliminer les doubles emplois. Le point fort de la réforme doit comporter des mécanismes pour perfectionner et réoutiller en permanence le personnel avec des idées et des technologies administratives nouvelles. Certains organismes gouvernementaux clés — particulièrement le ministère chargé de la douane, l'organisme chargé de la mobilisation des recettes et l'office des ports — pourraient avoir besoin d'une révision fondamentale. Cette révision devra se faire parallèlement à la réforme de l'ensemble de la structure d'imposition et de l'administration. Plus encore, il ne peut pas y avoir de réforme significative et durable si l'on ne veille pas à ce que la fonction publique puisse attirer et retenir un personnel hautement qualifié et compétent. La question d'une structure salariale compétitive pour récompenser la compétence est mise en évidence.

Le second aspect de la réforme, qui est plus subtil, concerne la restauration d'un esprit de corps endommagé et de la confiance perdue des bureaucrates. Les fonctionnaires restés en poste, qui ont été pendant des années tournés en dérision dans la plupart des analyses et déclarations politiques comme étant la cause du problème, seraient maintenant réorientés pour être à l'avant-garde des idéaux du développement. Balayer complètement l'ancien système en vue de prendre un nouveau départ pourrait, au bout du compte, avoir des effets contraires. Cela provoquerait une perte constante de capacités. Dans l'intérêt de retenir une certaine mémoire institutionnelle, il est important de transformer la

bureaucratie en une bureaucratie tournée vers le développement en réorientant, du moins au départ, les mentalités ainsi que les compétences et l'expérience accumulées par les bureaucrates. Les questions liées à la rémunération et à la reconnaissance devront être traitées, et les bureaucrates auront besoin d'une redéfinition de leur rôle dans le développement. Un ingrédient important de cette réorientation serait qu'elle permette aux bureaucrates de reprendre aux experts étrangers l'autorité pour initier, formuler et exécuter les politiques. Le seul moyen pour eux de développer ces compétences est d'apprendre sur le tas — commettre des erreurs et apprendre tout en progressant, mais dans le contexte global du programme de développement. Tel est le message provenant des exemples de réformes réussies dans d'autres pays en développement ( Tendler 1997 ).

## Programmes destinés au renforcement et à l'utilisation des capacités

Une réforme durable de la fonction publique exige des mécanismes de production et d'utilisation continues de nouvelles idées et de nouveau personnel. Pour cela, il est nécessaire d'investir dans la formation et la recherche éducatives, et surtout, de créer un réseau de capacités et d'institutions du secteur privé, et d'interagir avec ce réseau. Dans plusieurs pays, cela ne nécessite pas la mise en place de nouvelles institutions pour le renforcement des capacités. La rénovation des écoles d'administration publique existantes ainsi que le renforcement de leurs qualité et de leur prestige contribueraient beaucoup au renforcement des capacités.

Dans la plupart des pays africains, les initiatives privées des institutions de recherche indépendantes n'attirent pas beaucoup de reconnaissance ou de parrainage de l'État. Beaucoup d'organismes locaux de recherche-développement sont quasi exclusivement tributaires de fondations étrangères pour leur financement ; il n'est donc pas surprenant que l'essentiel de leurs produits soit conçu en fonction de la satisfaction des intérêts particuliers des donateurs. Au-delà du financement régulier des institutions d'enseignement, les États africains doivent prendre au sérieux la question du parrainage des initiatives du secteur privé.

En outre, il faut s'attaquer au renforcement des capacités et à l'utilisation des capacités nationales contre la dépendance vis-à-vis de l'aide et de l'assistance technique. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'Afrique subsaharienne compte quelque 100 000 assistants techniques

étrangers ( conseillers, consultants, etc. ) qui coûtent quatre milliards environ de dollars américains par an. Dans la plupart des cas, ce personnel se substitue aux capacités locales, mais toutes les évaluations courantes sur l'impact de ce phénomène sur le développement de l'Afrique subsaharienne sont ostensiblement négatives. À titre d'exemple, Brautigam ( 1994, p. 94 ) a fourni des statistiques étonnantes et recommandé une stratégie :

> Qu'elle soit obtenue par le biais d'un don ou d'un prêt, l'expertise étrangère n'est pas bon marché : son coût annuel peut atteindre 300 000 $ par expert. Il faut fournir le logement, les véhicules et les bureaux, et les salaires des experts étrangers peuvent être jusqu'à 100 fois plus élevés que ceux de leurs homologues indigènes, d'où une situation favorisant le ressentiment. En 1985, la masse salariale versée aux experts étrangers résidant en Guinée équatoriale était presque le triple de la masse salariale globale du secteur public. Généralement, les assistants techniques introduisent des innovations qui s'effondrent après leur départ. Les stratégies en vue de bâtir un État plus capable devront traiter le problème de dépendance créé par les experts étrangers, tout en trouvant le moyen d'exploiter les compétences que possèdent nombre d'entre eux.
>
> [ Traduction ]

Les subventions et les prêts dont bénéficient les pays africains doivent servir à renforcer et à soutenir les capacités locales. Chaque pays devra concevoir des stratégies pour se retenir d'accepter des subventions liées à l'assistance technique, à moins qu'une part considérable de celle-ci comporte la formation de personnel local ( comme dans les programmes d'échanges de personnel permettant au personnel local de visiter des institutions étrangères pour développer leurs capacités, ou à des experts étrangers de visiter des institutions locales pour dispenser de la formation ). Une part importante de telles subventions pourrait être canalisée vers le financement de programmes spéciaux, par exemple dans l'administration du secteur public et l'analyse des politiques, dans les universités et instituts de recherche.

Dans l'essentiel des réflexions actuelles sur le développement, on vante les expériences des tigres de l'Asie de l'Est comme étant les nouveaux modèles de développement. Malheureusement, nombre d'enseignements tirés de ces modèles de développement parviennent aux Africains par des filières intermédiaires, et les bureaucrates africains ainsi

que leurs homologues asiatiques ont très peu d'interactions en vue de faciliter l'apprentissage direct. Une initiative importante pour les pays africains serait de cultiver activement quelques liens stratégiques entre leurs bureaucraties et celles des économies asiatiques qui ont réussi. De fait, il ne peut y avoir de meilleur moyen d'apprendre à créer un État et une bureaucratie tournés vers le développement que l'interaction directe avec ceux qui possèdent l'expérience requise.

## Conclusion

Les premiers débats sur l'ajustement portaient principalement sur la question de savoir si les déséquilibres macroéconomiques avaient des causes extérieures ou étaient induits par les politiques. Cela donnait souvent la fausse impression que les économies nationales pouvaient s'abstenir de procéder aux ajustements nécessaires. Une leçon importante tirée de l'expérience est que, quelle que soit la cause des déséquilibres, ce sont finalement les économies nationales qui ont la charge de l'ajustement, bien que des actions complémentaires de la communauté internationale puissent largement en atténuer le coût. Si, comme l'expérience africaine l'a montré, la réaction extérieure attendue ne vient pas, chaque pays doit soigneusement identifier les composantes d'ordre structurel liées à la demande des déséquilibres, et choisir une combinaison optimale d'instruments destinés à s'attaquer à ces déséquilibres. Les décideurs politiques africains doivent prendre l'ajustement au sérieux. L'ajustement dans ce sens implique une vision dynamique de la société et de sa capacité à s'adapter continuellement aux environnements intérieur et extérieur changeants.

La première chose importante que peuvent faire les Africains est peut-être de reprendre la responsabilité de la conception des voies de développement dans leur pays respectif. Le drame de la prise de décisions et de l'exécution de la politique en Afrique ces dernières années, c'est la soumission totale des politiques nationales aux idées sans cesse changeantes des experts internationaux. Les Africains ont manqué de confiance pour organiser et vouloir consciencieusement et fortement leur propre avenir. Leurs premières tentatives pour articuler un cadre pour leur développement étaient contenues dans le Plan d'action de Lagos, l'Acte final de Lagos et le Cadre alternatif africain pour les programmes d'ajustement structurel de la CEA. La plupart des gouvernements africains ont signé ces documents et, à ce jour, aucun d'entre eux ne s'est publiquement dissocié des idées qui y sont exposées. Mais la

Banque mondiale a lancé une attaque virulente contre ces documents, et chaque gouvernement africain qui tient à faire rééchelonner sa dette ou à négocier de l'aide s'est départi des principes qu'ils renferment. Ce que l'on perd souvent de vue, c'est que l'essentiel de ce qui paraît aujourd'hui comme de nouvelles prises de conscience des impératifs de réduction de la pauvreté, d'investissement en infrastructure et en éducation, des besoins d'industrialisation rapide, et des goulets d'étranglement structurels et institutionnels du sous-développement de l'Afrique, n'est rien d'autre que la reprise d'idées anciennes, mais dénigrées, de chercheurs et décideurs africains.

Si les Africains se prenaient au sérieux et si la communauté internationale prêtait l'oreille, on pourrait minimiser la courbe d'apprentissage longue et coûteuse. Le défi consiste à combiner la stabilisation macroéconomique accompagnée d'ajustement dans le cadre des programmes d'ajustement structurel aux changements structurels et aux transformations microéconomiques et institutionnelles détaillés que proposent les Africains. Les leçons tirées de cette expérience coûteuse devraient servir de base à l'engagement futur.

Pendant plus d'une décennie, la majeure partie de l'Afrique a investi du temps et des ressources dans « l'ajustement » de marchés inexistants ou défaillants. On espérait que l'ajustement des prix et des éléments fondamentaux monétaires ou financiers serait le seul remède qu'il faudrait pour assurer la santé des économies africaines : réduction de la pauvreté, équité, croissance, industrialisation, macrostabilité, etc. La pléthore de changements microéconomiques et structurels, la mise en valeur du capital humain et le développement de l'infrastructure, ainsi que le renforcement des capacités nécessaires pour une économie capitaliste moderne, n'étaient reconnus qu'en tant que notes importantes dans le modèle de développement. Évidemment, dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne tout au moins, les panacées de tous les maux économiques ont connu l'échec face à l'ampleur de ces maux. L'ironie, c'est qu'il nous a fallu plus d'une décennie pour redécouvrir que, comme la Banque mondiale ( 1994, p. 2 ) a fini par l'admettre, « l'ajustement seul ne suffit pas à assurer un développement durable ».

Il est désormais banal de soutenir que les mesures adoptées pour accélérer expressément le développement dans d'autres régions ne sont pas pertinentes pour l'Afrique, non pas tant parce que les choses ont changé, mais en raison de la soi-disant politique ou culture « particulière » de l'Afrique. Nos États sont censés être plus perméables et

vulnérables à la capture que d'autres. Notre culture n'est pas assez frugale, ou est carrément contre le développement. Nous investissons beaucoup trop dans les rapports sociaux pour avoir du temps pour quoi que ce soit d'autre. Et j'en passe. Ces opinions alimentent le point de vue pessimiste que certains ont adopté à l'égard de l'Afrique. Mais elles nourrissent également l'arrogance de ceux qui ont choisi de prendre en charge le développement de l'Afrique sans la participation des Africains. Comme l'a souligné Ake ( 1991, p. 8 ), « l'idée selon laquelle un peuple ou sa culture et ses institutions sociales peuvent être un obstacle à son développement est l'une des principales confusions des réflexions actuelles sur le développement, et c'est aussi l'une de leurs erreurs les plus coûteuses ». Cependant, bien que nous puissions exécrer les tentatives d'attribuer les faibles performances de l'Afrique à ses caractéristiques soi-disant immuables et particulières, nous devons aussi reconnaître la nécessité de modifier fondamentalement certaines de nos attitudes, nos arrangements institutionnels, notre orientation vers la gouvernance, et la gestion de notre économie. À titre d'exemple, les tensions et la suspicion qui règnent entre l'État et la classe capitaliste dans de nombreux pays africains, et qui entraînent des sorties massives de capitaux vers des refuges plus sûrs, sont très malsaines pour le développement d'une économie capitaliste. En outre, subordonner les objectifs et les programmes nationaux de développement aux intérêts étroits et souvent fragiles de la survie politique ou de la loyauté ethnique n'est certainement pas le meilleur moyen de bâtir une économie compétitive et prospère. Enfin, on ne peut pas éluder les questions sociopolitiques qu'engendre la transition vers l'économie de marché. Chaque pays doit, à partir de ses propres expériences historiques, se forger une vision propre et concevoir les institutions requises pour réaliser le développement. Les étrangers peuvent apporter leur assistance, mais celle-ci ne peut jamais se substituer aux initiatives locales.

On ne saurait exagérer le rôle que peut jouer la conjoncture internationale dans l'élargissement ou le rétrécissement du chemin à parcourir. L'Afrique doit apprendre les rouages de la compétition dans cette arène mondiale. Ce processus d'apprentissage sera facilité non seulement en développant des marchés régionaux et en y intervenant, mais aussi en adoptant une stratégie active en vue d'accroître et de diversifier les exportations de l'Afrique. Les ressources naturelles du continent peuvent aussi faciliter ce processus, mais nous devons reconnaître que seule une stratégie fondée sur nos capacités humaines créera un processus de

développement capable de s'adapter aux circonstances dans un monde qui change rapidement. Notre dotation en ressources naturelles ne favorisera le développement que si nous y ajoutons une valeur intellectuelle et si nous utilisons les recettes qu'elles génèrent pour transformer et moderniser l'agriculture, et consolider le développement d'un secteur industriel rendu compétitif grâce à une ouverture stratégiquement orchestrée à la compétitivité sur les marchés internationaux. Le mouvement en vogue qui consiste à se contenter d'ouvrir encore d'autres mines, suivant quelque chose qui s'apparente au modèle d'« enclave » coloniale, n'augure rien de bon pour l'utilisation des ressources naturelles en vue du développement.

L'Afrique doit savoir qu'elle ne peut pas s'intégrer pleinement dans l'économie mondiale en étant constamment tributaire d'aide et de traitements de faveur. Ni l'une ni l'autre ne lui ont fait du bien. L'aide a engendré le phénomène de la dépendance qui tue aussi bien l'imagination que l'initiative, tandis que les traitements de faveur ( en particulier dans le cadre de la Convention de Lomé ) ont incité à perpétuer des activités qui fossilisent nos structures de production dans les produits primaires. Ce dont a besoin l'Afrique au seuil du XXI[e] siècle, ce n'est pas d'aide accrue, mais d'égalisation du terrain de jeu. Une composante de taille de cet aspect, c'est l'annulation inconditionnelle de la dette pour tous les pays endettés de l'Afrique subsaharienne. Lier la réduction de la dette au respect visible de certaines normes de performance peut revenir à faire un raisonnement circulaire. Les pays peu performants pourraient attribuer leur piètre performance à la charge de la dette, tandis que ceux qui sont très performants peuvent devoir leur croissance à l'allégement de la dette, qui vient généralement sous forme d'aide publique accrue.

Les économies africaines sont des économies de marché. Cela signifie que, bien que l'État puisse élaborer les plans de développement plus importants, leur exécution dépend des réactions des ménages, des entrepreneurs privés et des institutions. Voici deux leçons importantes tirées de l'expérience africaine en matière de développement : le fait de ne pas mobiliser les fonctions du marché relatives à la distribution des ressources ne peut que favoriser le manque de flexibilité de l'économie ; et le fait de ne pas reconnaître l'imperfection des forces du marché dans un certain nombre de domaines fondamentaux peut entraîner l'échec de l'ajustement. En conséquence, les politiques de développement devront être en mesure de réagir vivement aux capacités et aux faiblesses des États aussi bien que des marchés en Afrique, et chercher a mobiliser les

premières tout en corrigeant les secondes. Une foi dogmatique dans la planification ou les marchés ne suffira tout simplement pas.

Passer de l'ajustement à la croissance et au développement n'est certes pas une tâche facile. Les questions sont complexes, et une synthèse comme celle-ci ne peut s'étendre sur toutes. Ce qui ressort du projet, c'est que l'Afrique doit prendre la place du conducteur pour faire progresser les économies du continent. Elle peut et elle doit entrer dans la compétition dans un environnement mondial qui change rapidement. Nous devons éviter le « complexe de l'échec », qui débouche sur une tendance à adopter des condamnations générales autosatisfaisantes de notre propre réalité et nous rend incapables d'apprendre de nos propres expériences.

Pour amener les économies africaines sur une voie qui mène au développement, il faudra de solides institutions étatiques et sociales. Celles-ci, à leur tour, exigeront des mécanismes créatifs pour créer un lien entre l'État et la société qui soit véritablement tourné vers le développement et capable de mobiliser par synergie des ressources humaines et matérielles et de traiter les nombreuses contradictions inhérentes à nos sociétés et à tout processus de changement rapide.

Le développement économique est, par quintessence, un processus politique qui implique la répartition non seulement des ressources économiques, mais aussi du pouvoir. Ce processus met à rude épreuve le système politique. Il comporte des sacrifices et des engagements qui ne peuvent être soutenus que par un sentiment de vision partagée et d'objectif commun. Il nécessite la mobilisation de capacités nationales. Nous avons soutenu qu'un tel processus doit être démocratique, non seulement en raison de la valeur intrinsèque de la démocratie, mais aussi parce que, étant donné la nature des sociétés africaines — leur pluralisme social et le caractère artificiel des frontières nationales — et la conjoncture politique actuelle, seul un État démocratique tourné vers le développement peut remporter l'adhésion d'un ensemble de citoyens aussi divers que celui que l'on rencontre dans les pays africains.

# Sigles et acronymes

| | |
|---|---|
| AERC | African Economic Research Consortium |
| CEA | Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement |
| CRDI | Centre de recherches pour le développement international |
| FIDA | Fonds international pour le développement agricole |
| FMI | Fonds monétaire international |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OIT | Organisation internationale du travail |
| PIB | produit intérieur brut |
| PME | petites et moyennes entreprises |
| PNB | produit national brut |
| R-D | recherche et développement |
| S-T | sciences et technologie |
| Unesco | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture |

# Bibliographie


Ahmed, R. et Rustagi, N., 1987, « Marketing and price incentives in African and Asian countries: a comparison », dans Elz, D. ( dir. ), *Agricultural marketing strategies and pricing policy*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

Ake, C., 1979, « Ideology and objective conditions », dans Barkan, J. et Okumu, J. ( dir. ), *Politics and public policy in Kenya and Tanzania*, Heinneman, Nairobi ( Kenya ).

——— , 1990, « Democracy and development », *Afrique occidentale*, vol. 26, nº 491.

——— , 1991, *Development on the indigenous*, Banque mondiale, Washington D.C. (É.-U.), Mimeo.

Ali, A.A.G., 1998, « Structural adjustment and poverty in sub-Saharan Africa: 1985-1995 », dans Mkandawire, T. et Soludo, C.C. ( dir. ), *African perspectives on structural adjustment*, vol. 2, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa ( Ontario, Canada) ( sous presse ).

Amin, S., 1987, « Democracy and the national strategy in the periphery », *Third World Quarterly*, vol. 9, nº 4, pp. 1129-1156.

Anyang Nyong'o, P., 1988, « Political instability and the prospects for democracy in Africa », *Africa Development*, vol. 8, no 1, pp. 71-86.

Appleton, S. et Mackinnon, J., 1996, « Enhancing human capacities in Africa », dans Ndulu, B. et van de Walle, N. ( dir. ), *Agenda for Africa's economic renewal*, Transaction Publishers, New Brunswick ( New Jersey, É.-U. ), pp. 109-149.

Aron, J., 1996, « The institutional foundations of growth », dans Ellis, S. ( dir. ), *Africa now: people, policies, institutions*, James Currey, Londres ( R.-U. ), pp. 93-118.

Auty, R., 1995, « Economic development and the resource curse thesis », dans Morissey, O. et Stewart, F. ( dir. ), *Economic and political reform*, St. Martin's Press, New York ( New York, É.-U. ).

Azzam, J.-P., 1996, « The diversity of adjustment in agriculture », dans Ellis, S. ( dir. ), *Africa now: people, policies, institutions*, James Currey, Londres ( R.-U. ), pp. 136-154.

BAD ( Banque africaine de développement ), 1994, *African development report 1994*, Banque africaine de développement, Abidjan ( Côte-d'Ivoire ).

——— , 1995, *African development report 1995*, Banque africaine de développement, Abidjan ( Côte-d'Ivoire ).

Bangura, Y., 1992, « Authoritarian rule and democracy in Africa: a theoretical discourse », dans Gibbon, P., Bangura, Y. et Ofstad, A.E. ( dir. ), *Authoritarianism, democracy and adjustment: the politics of economic reform in Africa*, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala ( Suède ), pp. 39-82.

Banque mondiale, 1981, *Accelerated development for Africa: an agenda for Africa*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

——— , 1988, *Education in sub-Saharan Africa: policies of adjustment, revitalisation and expansion*, Banque mondiale, Washington D.C. (É.-U.).

——— , 1989a, *Africa's adjustment and growth in the 1980s*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

——— , 1989b, *Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

——— , 1990, *Adjustment lending policies for sustainable growth*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

——— , 1993, *The East Asian miracle: economic growth and public policy*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

——— , 1994, *Adjustment in Africa: reforms, results and the road ahead*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

——— , 1995, *A continent in transition: sub-Saharan Africa in the mid-1990s*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ), ébauche.

——— , 1996, *Structural aspects of manufacturing in sub-Saharan Africa: findings from a seven country enterprise survey*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

——— , 1997, *World development report 1997*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

Bayart, J.-F., 1993, *The state in Africa: the politics of the belly*, Longman, Londres ( R.-U. ).

Bayoumi, T., 1990, « Savings-investment correlations: immobile capital, government policy or endogenous behaviour », *International Monetary Fund Papers*, vol. 37, n° 2, pp. 360-387.

Bennell, P., 1996, « Rate of return to education: does the conventional pattern prevail in sub-Saharan Africa? », *World Development*, vol. 24, n° 1, pp. 183-199.

Bradford, C., 1994, « The new paradigm of systemic competitiveness: why it matters, what it means and implications for policy », dans Bradford, C. ( dir. ), *The new paradigm of systemic competitiveness: toward more integrated policies in Latin America*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris ( France ).

Brautigam, D., 1994, « African industrialization in comparative perspective: the question of scale », dans Berman, B. et Leys, C. ( dir. ), *African capitalists in African development*, Lynne Rienner, Boulder (Colorado, É.-U. ), pp. 139-159.

——— , 1996, « State capacity and effective governance », dans Ndulu, B. et van de Walle, N. ( dir. ), *Agenda for Africa's economic renewal*, Transaction Publishers, New Brunswick ( New Jersey, É.-U. ), pp. 81-108.

Bronfenbrenner, M., 1958, « The appeal of confiscation in economic development », dans Agarwala, A. N. et Singh, S.P. ( dir. ), *The economics of underdevelopment*, Oxford University Press, Oxford ( R.-U. ).

Callaghy, T., 1990, « Lost between state and market: the politics of economic adjustment in Ghana, Zambia and Nigeria », dans Nelson, J. ( dir. ), *Economic crisis and policy choice: the politics of adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton ( New Jersey, É.-U. ), pp. 257-320.

Chang, H., 1996, *The political economy of industrial policy*, Macmillan, Londres ( R.-U. ).

CNUCED ( Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement ), 1995, *Foreign direct investment in Africa*, 1995, UNCTAD, Genève ( Suisse ).

——— , 1996, *UNCTAD Secretariat report to the conference on East Asian development: lessons for a new global environment*, UNCTAD, Genève ( Suisse ).

Collier, P. et Gunning, J.W., 1997, *Explaining African economic performance*, Centre for the Study of African Economies, Oxford ( R.-U. ).

Delgado, C., 1996, « Agricultural transformation: the key to broad-based growth and poverty alleviation in Africa », dans Ndulu, B. et van de Walle, N. ( dir. ),

*Agenda for Africa's economic renewal*, Transaction Publishers, New Brunswick ( New Jersey, É.-U. ), pp. 151-177.

Dell, S., 1982, « Stabilization: the political economy of overkill », *World Development*, vol. 10, n° 8, pp. 597-612.

Demery, L. et Squire, L., 1996, « Macroeconomic adjustment and poverty in Africa », *The World Bank Research Observer*, vol. 11, n° 1.

Elbadawi, A. et Ndulu, B., 1996, « Long-run development and sustainable growth in sub-Saharan Africa », dans Lundhal, M. et Ndulu, B. ( dir. ), *New directions in development economics: growth, environmental concerns and governments in the 1990s*, Routledge, Londres ( R.-U. ), pp. 323-351.

Elbadawi, I., Ghura, D. et Uwujaren, G., 1992, *Why structural adjustment has not succeeded in Africa*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

Elbadawi, I.A. et Uwujaren, G., 1992, *World Bank adjustment lending and economic performance in sub-Saharan Africa in the 1980s*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

Elbadawi, I.A., Ndulu, B.J. et Ndung'u, N., 1996, « Debt overhang and economic growth in sub-Saharan Africa », dans *Conference on external financing for low-income countries*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

Engberg-Pedersen, P., Gibbon, P., Raikes, P. et Udholt, L. ( dir. ), 1996, *Limits of adjustment in Africa*, James Currey, Londres ( R.-U. ).

Evans, P., 1992, « The state as problem and solution: embedded autonomy, and structural change », dans Haggard, S.A. et Kaufman, R. ( dir. ), *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*, Princeton University Press, Princeton ( New Jersey, É.-U. ), pp. 139-181.

Ewonkem, C., 1996, *La réduction des coûts sociaux de l'ajustement structurel en Afrique sub-saharienne*, document présenté à la conférence sur les perspectives africaines sur l'ajustement structurel, 1996, Abidjan ( Côte-d'Ivoire ), Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, Dakar ( Sénégal ).

Fanelli, J.M. et Frenkel, R., 1994, « Macroeconomic policies for the transition from stabilisation to growth », dans Bradford, C. ( dir. ), *The new paradigm of systemic competitiveness: toward more integrated policies in Latin America*. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris ( France ), pp. 209-227.

Feldstein, M. et Horioka, C., 1980, « Domestic savings and international capital flows », *Economic Journal*, vol. 90, n° 358, pp. 314-329.

Felix, D., 1994, *Industrial development in East Asia: what are the lessons for Latin America*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève ( Suisse ).

Fernandez, A., 1993, *Stabilisation, exports and regional development: the Northeast in the 1980s*, rapport de recherche n° 8, University of Sussex, Brighton ( R.-U. ).

Fonds monétaire international, 1977, *World economic outlook*, Fonds monétaire international, Washington D.C. ( É.-U. ).

Giovanni, A., 1983, « The interest elasticity of savings in developing countries: the existing evidence », *World Development*, vol. 11, n° 7, pp. 601-607.

Greenwald, B. et Stigliz J.E., 1984, « Informational imperfections in capital markets and macroeconomic fluctuations », *American Economic Review*, vol. 74, pp. 194-199.

——— , 1986, « Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, pp. 229-264.

Griffin, K., 1996, *Macroeconomic reform and employment: an investment-led strategy of structural adjustment in sub-Sarahan Africa*, Bureau international du travail, Genève ( Suisse ).

Gyimah-Boadi, E. et van de Walle, N., 1996, « The politics of economic renewal in Africa », dans Ndulu, B. et van de Walle, N. ( dir. ), *Agenda for Africa's economic renewal*. Transaction Publishers, New Brunswick ( New Jersey, É.-U. ).

Helleiner, G., 1994, « From adjustment to development in sub-Saharan Africa: consensus and continuing conflict », dans Cornia, G. et Helleiner, G. ( dir. ), *From adjustment to development in Africa: conflict, controversy, convergence, consensus?*, Macmillan, Londres ( R.-U. ), pp. 3-24.

Helpman, E. et Krugman, P., 1985, *Market structure and foreign trade: increasing returns, imperfect competition and the international economy*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge (Massachusetts, É.-U. ).

Hurwicz, L., 1995, « Social absorption capability and economic development », dans Hoo, B.H. ( dir. ), *Social capability and long-term economic growth*, Macmillan, Londres ( R.-U. ).

Hussain, I., 1994, « Structural development and the long-term development of sub-Saharan Africa », dans van der Hoeven, R. et van der Kraaj, F. ( dir. ), *Structural adjustment and beyond in sub-Saharan Africa*, James Currey, Londres ( R.-U. ), pp. 150-172.

Hussain, I. et Faruqee, R. ( dir. ), 1994, *Adjustment in Africa: lessons from country case studies*, Banque mondiale, Washington D.C. ( É.-U. ).

Hutchful, E., 1995, « Adjustment in Africa and fifty years of the Bretton Woods institutions: change or consolidation », *Revue canadienne d'études du développement*, vol. 16, n° 3, pp. 391-417.

Inanga, E.L. et Ekpenyong, D.B., 1998, « Financial liberalization in Africa: legal and institutional framework and lessons from other developing countries »,

dans Mkandawire, T. et Soludo, C.C. ( dir. ), *African perspectives on structural adjustment*, vol. 2, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa ( Ontario, Canada ), ( sous presse ).

Jaycox, E.V.K., 1993, « Capacity building: the missing link in African development », allocution prononcée devant l'African-American Institute, 20 mai 1993, Reston ( Virginie, É.-U. ), African-American Institute, Washington D.C. ( É.-U. ).

Johnson, H., 1967, « A theoretical model of economic nationalism in new and developing countries », dans Johnston, H. G. ( dir. ), *Economic nationalism in old and new states*, University of Chicago Press, Chicago ( Illinois, É.-U. ).

Killick, T., 1992, « Just how important is finance for African development », dans Patel, I.G. ( dir. ), *Policies for African development: from the 1980s to the 1990s*, Fonds monétaire international, Washington D.C. ( É.-U. ).

——— ( dir. ), 1995, *The flexible economy: causes, consequences of the adaptability of national economies*, Routledge, Londres ( R.-U. ).

——— 1996, « Principals, agents and the limitations of BWI conditionality », *World Economy*, vol. 19, n° 2.

Krugman, P., 1992, « Toward a counter-counterrevolution in development theory », dans *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, World Bank Economic Review ( suppl. ), pp. 15-39.

Lall, S. 1995, « Structural adjustment and African industry », *World Development*, vol. 23, n° 12.

Lall, S. et Stewart, F., 1996, « Trade and industrial policy in Africa », dans Ndulu, B. et van de Walle, N. ( dir. ), *Agenda for Africa's economic renewal*, Transaction Publications, New Brunswick ( New Jersey, É.-U. ), pp. 179-209.

Lancaster, C., 1991, *African economic reform: the external dimension*, Institute for International Economics, Washington D.C. ( É.-U. ).

Mamdani, M., 1995, « Democratic theory and democratic struggles », dans Chole, E. et Ibrahim, J. ( dir. ), *Democratisation processes in Africa: problems and prospects*, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, Dakar ( Sénégal ), pp. 43-80.

McKinnon, R., 1973, *Money and capital in economic development*, The Brookings Institution, Washington D.C. ( É.-U. ), 184 pp.

Mkandawire, T., 1988, « The road to crisis, adjustment and de-industrialization: the African case », *Africa Development*, vol. 13, n° 1, pp. 5-32.

——— , 1995, « Fiscal structure, state contraction and political responses in Africa », dans Mkandawire, T. et Adebayo, O. ( dir. ), *Between liberalisation and repression: the politics of adjustment in Africa*, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, Dakar ( Sénégal ), pp. 20-51.

——— , 1996, « Economic policy-making and the consolidation of democratic institutions in Africa », dans Havnevik, K. et van Arkadie, B. (dir. ), *Domination or dialogue: experiences and prospects for Africa development co-operation*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala ( Suède ).

Mosley, P., 1996, *Globalisation, economic policy and poverty in sub-Saharan Africa, 1970-95*, Department of Economics, University of Reading, Reading ( R.-U. ).

Mwega, F.M., 1998, « Financial sector reform in Eastern and Southern Africa », dans Mkandawire, T. et Soludo, C. C. ( dir. ), *African perspectives on structural adjustment*, vol. 2, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa (Ontario, Canada), ( sous presse ).

Mwega, F.M., Ngola, S.M. et Mwangi, N., 1992, *Real interest rates and the mobilisation of private savings in Africa*, Consortium pour la recherche économique en Afrique, Nairobi ( Kenya ).

Myrdal, G., 1957, *Economic nationalism and internationalism*. Australian Institute of International Affairs, Melbourne ( Australie ).

Nissanke, M., 1994, « Financial policies and intermediation performance », dans van der Geest, W. ( dir. ), *Negotiating structural adjustment in Africa*, James Currey, Londres ( R.-U. ), pp. 161-174.

——— , 1997, *Africa: institutions, policies and development*, International Development Center of Japan, Tokyo ( Japon ).

Ogwumike, F., 1998, « Structural adjustment and poverty in Africa », dans *Conference on African perspectives on structural adjustment*, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, Abidjan ( Côte-d'Ivoire ).

OIT ( Organisation internationale du travail ), 1996, *World employment 1996/97: national policies in a global context*, Organisation internationale du travail, Genève ( Suisse ).

Olukoshi, A., 1998, « The elusive Prince of Denmark: structural adjustment and the crisis of governance in Africa », dans *Conference on African perspectives on structural adjustment*, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, Abidjan ( Côte-d'Ivoire ).

Olukoshi, A.O. et Laakso, L. ( dir. ), 1996, *Changes to the nation-state in Africa*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala ( Suède ), 213 pp.

Opio, F., 1996, « Structural Adjustment, growth and poverty in Uganda », *EPRC Bulletin*, Economic Policy Research Centre, Kampala ( Ouganda ).

Oshikoya, T.W. et Ogbu, O., 1998, « Financial liberalization, emerging stock markets, and economic development in Africa », dans Mkandawire, T. et Soludo, C.C. ( dir. ), *African perspectives on structural adjustment*, vol. 2, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa ( Ontario, Canada ), (sous presse ).

Oyejide, T.A., 1996, *Regional integration and trade liberalisation in sub-Saharan Africa: summary report*, Macmillan, Londres ( R.-U. ).

——— , 1998, « Trade liberalization, regional integration, and African development in the context of structural adjustment », dans Mkandawire, T. et Soludo, C.C. ( dir. ), *African perspectives on structural adjustment*, vol. 2, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa ( Ontario, Canada ), (sous presse).

Park, Y.C., 1993, « The role of finance in economic development in South Korea and Taiwan », dans Giovannini, A. ( dir. ), *Finance and development: issues and experience*, Cambridge University Press, Cambridge ( R.-U. ), pp. 121-157.

Rodrik, D., 1995, « Trade and industrial policies », dans Berman, J. et Strinivasan, T.N. ( dir. ), *Handbook of development economics*, Elsevier Scientific, Amsterdam ( Pays-Bas ).

Sachs, J., 1996, « Growth in Africa: it can be done », *The Economist*, 29 juin 1996, pp. 19-21.

——— , 1997, « The limits of convergence: nature, nurture and growth », *The Economist*, 14 juin 1997.

Sachs, J. D. et Warner, M., 1995, *Natural resources and economic growth*, Harvard Institute for International Development, Cambridge ( Massachusetts, É.-U. ).

——— , 1996, *Sources of slow growth in African economies*, Harvard Institute for International Development, Cambridge ( Massachusetts, É.-U. ).

Schatzenberg, M., 1980, « The state and the economy: the radicalisation of the revolution in Mobutu's Zaire », *Journal canadien des études africaines*, vol. 14.

Schiavo-Campo, S., 1996, « Reforming the civil service », *Finance and Development*, vol. 33, n° 3, pp. 10-13.

Shaffer, D.M., 1994, *Winners and losers: how sectors shape the developmental prospects of states*, Cornell University, Ithaca ( New York, É.-U. ).

Shivji, I., 1980, « The state in the dominated social formations of Africa: some theoretical issues », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 32, n° 4.

Singh, A., 1995, « The causes of fast economic growth in East Asia », Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève ( Suisse ).

Soludo, C. C., 1993, *Growth performance in Africa: further evidence on the external shocks versus domestic policy debate*, Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, Addis Ababa ( Éthiopie ).

——— , 1997, *Between free trade and mercantilism: Africa's choice of trade and industrial policies*, Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, Dakar ( Sénégal ).

——— , 1998, « Industrialization and growth in sub-Saharan Africa: is the Asian experience useful? », dans Mkandawire, T. et Soludo, C.C. ( dir. ), *African perspectives on structural adjustment*, vol. 2, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa ( Ontario, Canada ), (sous presse).

Ssemogerere, G., 1998, « Financial sector restructuring under the SAPs and economic development », dans Mkandawire, T. et Soludo, C.C. ( dir. ), *African perspectives on structural adjustment*, vol. 2, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa ( Ontario, Canada ), (sous presse).

Stewart, F., 1995, *Adjustment and poverty: options and choices*, Routledge, Londres ( R.-U. ).

Stiglitz, J., 1989, « Markets, market failures, and development », *American Economic Review*, vol. 79, n° 3, pp. 197-203.

——— , 1993, « The role of the state in financial markets », dans *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, *World Bank Economic Review* ( suppl. ), pp. 19-52.

Stiglitz, J. et Uy, M., 1996, « Financial markets, public policy, and East Asian miracle », *World Bank Research Observer*, vol. 11, n° 2, pp. 249-276.

Taylor, L., 1983, *Structuralist macroeconomics*. Basic Books, New York ( New York, É.-U. ).

Tendler, J., 1997, *Good government in the tropics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore ( Maryland, É.-U. ).

Toye, J., 1994, « Structural adjustment: context, assumptions, origin and diversity », dans Hoeven, R.V.D. et Kraaij, F.V.D. ( dir. ), *Structural adjustment and beyond in sub-Saharan Africa*, ministère des Affaires étrangères, gouvernement des Pays-Bas, La Haye ( Pays-Bas ).

Tshibaka, T., 1996, « Structural adjustment, agricultural output and income in sub-Saharan Africa », dans Mkandawire, T. et Soludo, C.C. ( dir. ), *African Perspectives on Structural Adjustment*, vol. 2, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa (Ontario, Canada), (sous presse).

Vivian, J., 1995, « Adjustment and social sector restructuring », *Journal of Development Research*, vol. 7, n° 11.

Wangwe, S.M. ( dir. ), 1995, *Exporting Africa: technology, trade and industrialization in sub-Saharan Africa*, Routledge, Londres ( R.-U. ).

Wangwe, S.M. et Semboja, H.H., 1998, « Impact of structural adjustment on industrialization and technology in Africa », dans Mkandawire, T. et Soludo, C. C. ( dir. ), *African perspectives on structural adjustment*, vol. 2, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa ( Ontario, Canada ), (sous presse).

Wellons, P.A., 1977, *Borrowing by developing countries on the Euro-currency market*, Organisation pour la coopération et le développement économiques, Paris ( France ).

Wheeler, D., 1994, « Sources of stagnation in sub-Saharan Africa », *World Development*, vol. 12, n° 1, pp. 1-23.

Young, C., 1982, *Ideology and development in Africa*, Yale University Press, New Haven ( CT, É.-U. ).

——— , 1994, « Lessons from the East Asia NICs: a contrarian view », *European Economic Review*, vol. 38, n°s 3-4.

# Index

La lettre « s » à la suite d'un numéro de page indique que le terme se trouve également sur la page qui suit ; « ss » indique qu'il se trouve sur les deux pages qui suivent ; et « t » indique qu'il se trouve dans un tableau.


Abidjan xiii
absorption 19, 38, 42
accaparement 132
  *voir aussi* capture
accès 75, 126, 137
  au crédit 50, 78
  à la technologie 15, 109, 115
accumulation 32, 35, 45, 109ss, 127, 133, 150
  capital humain 122, 135
  de capitaux 114, 130, 152
Acte final de Lagos 43, 167
actif 78, 129
  *voir aussi* biens
activité économique 47, 60, 156
Adedeji, A. 42
adéquation 94-95
administration 91-93, 156
  réforme 28, 56-57, 164
affaires, milieux d' 13
  *voir aussi* entreprises
africanistes 28
Afrique xiv, 3, 10, 11, 21, 25, 46, 51, 148
  assistance technique 42-45
  déterminants 44,51
  effectif des établissement d'enseignement supérieurs 20t
  épargne intérieure brute, 1960-1993 11
  épargne et investissement 139-140
  industrialisation 13-16, 26, 114-126
  investissement intérieur brut, 1960-1993 11
  niveau de vie 49
  prise de décision 30, 34, 41
  ressources naturelles 39-42
Afrique, Nord de
  croissance annuelle moyenne du PIB par habitant 7t
  flux de capitaux vers, de 1994 à 1996 79t
Afrique subsaharienne xi, 3ss, 7, 9, 13, 80, 85, 116s, 145, 165
  activités à valeur ajoutée axées sur l'exportation 15
  ajustement 48, 61-62, 106

Afrique subsaharienne (*suite*)
croissance annuelle moyenne du PIB par habitant 7t
dette 106, 146ss, 170
flux de capitaux vers, de 1994 à 1996 79-80
libéralisation 118, 121
programmes d'ajustement structurel 75, 79
valeur ajoutée des produits manufacturés 26
Afrique du Sud 13, 82
agents 31, 101, 103, 134
*voir aussi* intervenants
agraire
mutation 65, 136ss
réforme 51-52, 63, 76
révolution 135-138
agricole 3, 20, 112
croissance, taux de 63, 94
exportation de produits 38, 66
performance 16-18, 64s, 135
politique 16s, 49ss, 136, 142
production 6, 8t, 40, 51
réforme 76
agriculture 27, 63-67, 141
baisse 26
déclin 51
Ahmed, R. 3
aide 94, 99, 132, 145-146, 168
afflux 70
apport 97
à des conditions libérales 95s
étrangère 73, 157ss
extérieure 10
flux 102, 145
liée 134
ajustement 25ss, 31s, 44, 97, 101, 130, 148, 152
Afrique subsaharienne 62
contraction 112
coût 6, 112
développement 83, 110, 113
économique 28, 54
études xii-xiii
expérience xv, 5, 59-103
objectifs 84, 101
pays non engagés dans 95
politiques 46, 51
réussi 47, 59, 62
rôle de l'État 33, 157
structurel xv, 31ss, 43s, 67
vitesse 6
Ake, C. 34, 157, 169
Ali, A.A.G. 85
alimentation
cultures vivrières 17
production 17
produits 66
subventions 52
Allemagne 49, 129
alliances 18, 29, 91
allocations 53
alphabétisation 4, 18
Amérique latine 13, 15, 22, 25, 79t, 81, 117
croissance annuelle moyenne du PIB par habitant 7t
épargne et investissement 139
flux de capitaux vers, de 1994 à 1996 79t
Amérique du Sud
effectif des établissement d'enseignement supérieur 20t
Amin, S. 157
amnistie 140
amortissement 147
analphabétisme 4
analyse 27ss, 32ss, 82s, 96
conditions initiales 1-23
économies basées sur les ressources naturelles 39-42
expérience d'ajustement xv, 60
facteurs externes 45-48, 66
analystes 105, 116, 124, 148, 157, 160
ajustement 62, 98, 100ss, 113
Angola 23, 100
antiétatique
idéologie 92
position 156
antirural, biais 136
Anyang Nyong'o, P. 157
appartenance
à la commune 138s
à l'État 12, 45
Appleton, S. 82
application 85, 89
*voir aussi* exécution
apprentissage 114, 118, 123, 127s, 155, 167, 169s
courbe 42, 120, 168
technique 109

apprentissage (*suite*)
technologique 123, 134
approche de choc 122
Argentine 81, 122
Aron, J. 157
arrangements institutionnels 54, 121, 131, 169
*voir aussi* dispositifs institutionnels ; dispositions institutionnels
asiatique xii, 38, 103, 156
économies 2s, 45, 51
expérience 30, 117, 130, 139, 159s
pays 75
performance de l'économie 8, 30
Asie viii, xii, 3, 75, 107, 136, 141, 148
croissance annuelle moyenne du PIB par habitant 7t
Asie centrale, flux de capitaux, de 1994 à 1996, 79t
Asie de l'Est 114, 122, 125, 129, 153, 155s, 166
flux de capitaux, de 1994 à 1996 79t
Asie du Sud, flux de capitaux vers, de 1994 à 1996 79t
assistance technique 34, 42-45, 134s, 142, 165s
assurance 126
augmentation
productivité 127
austérité 105
autonomie 22, 33, 56, 163
de l'État 37, 160
judiciaire 56
autonomie 110
autoritarisme 22, 90, 159, 162
Auty, R. 39
avantage 69, 116
comparatif 38, 41, 46, 83, 112, 115, 155
personnel, recherche de 16, 18, 30, 33, 56s, 154, 156, 163
Azzam, J.-P. 66

bailleurs de fonds 60, 94, 101, 132, 134, 152
internationaux 78
politique 90
programmes sur la gouvernance 91
*voir aussi* donateurs
balance
extérieure 49, 68
intérieure 49, 68
des paiements 25, 35, 96, 106, 109s, 116ss, 119s
aide 145
conviction 14
problèmes 72
des ressources 8t
Banda, type 22
Bangladesh 3
Bangura, Y. 157
Banque africaine de développement (BAD) 64, 68, 76
Banque mondiale 42, 61, 110-111, 145, 148, 152, 168
agriculture 63ss, 135
analyse politico-économique 28
Berg, rapport 5s, 49, 50
bonne gouvernance 43, 56
commerce 73ss, 117, 119
éducation 54-56, 82-83
épargne intérieure brute et investissement intérieur brut, en Afrique, de 1960 à 1993 11t
facteurs externes 59
industries 50, 67-71
libéralisation financière 53
pauvreté 84-86, 90
PNB par habitant, méthode de l'Atlas 5t, 6
programmes d'ajustement structurel xi, xii, xiv, 43s, 60, 62-63, 98-100
réformes 43, 44, 77-78, 101
administratives 56-57, 92
secteur financier 76s
rôle de l'État 156-157
type Banda 22
banqueroute 43
banques 75
de développement 130s, 142
de développement agricole 137
*voir aussi* institutions bancaires
barrières 29, 42
linguistiques 42
*voir aussi* obstacles
base de ressources 33, 147, 159
option politique 37-42
Bayart, J.-F. 157
Bénin 64
Bennell, P. 55s, 82
Berg, rapport 5s, 49-50, 51, 135, 149

besoins 12, 93, 134
financement 95, 109-110
ressources 25, 139
biens 22, 34, 56, 93, 124, 132, 144
d'équipement 14, 45-46
commercialisables 4, 16, 41
intermédiaires 14, 46
*voir aussi* actif ; produits
bois, Ghana 41-42
Bradford, C. 116
Brautigam, D. 158s, 166
Brésil 122
Bretton Woods, institutions de xi-xii 2, 33, 48, 75, 93, 110
conditionnalité 100
évaluation de la performance 62
privatisation 72, 132
solvabilité 80
Bronfenbrenner, M. 34
budget 61, 147
budgétaire
contrainte 43
déficit 76, 139
excédent 141
politique 111, 162
solde 8t, 92
bureaucrates 30, 44, 164s
bureaucratie 160, 164
africaine 31, 42, 57, 92, 166
formalités administratives 99
bureaucratisation 29
Burkina, produits d'exportation manufacturés avant et après l'ajustement 74t
Burundi 152

cacao 38, 42, 66
Callaghy, T. 157
Canada 49
capacité 26, 33, 44, 110, 121, 157, 160
administrative 72, 91, 103, 158, 163
compétitive xiv
crise 39, 106
de l'État 36, 39, 90-93, 132, 142, 148, 156, 158s, 170
excédentaire 69
existante 38, 73
extractive 159
financière 72, 162
de gouvernance 90-93, 103
humaine 110, 169
des marchés 170
politique 91, 151, 162
de réglementation 158
régulatrice 76
renforcement 47, 56, 159, 165-167
sociale 6, 19, 28, 135, 150
technique 65, 133s, 151, 158s
de la technologie 73
sous-emploi 15
utilisation 14s, 70, 96, 106, 165-167
capital
humain 1, 4-5, 40, 65, 105s, 109ss, 122, 126, 134-135, 168
accumulé 122
amélioration 40
développement 1, 26
formation 65, 83, 105s
industrialisation 134-135
participation au 130
physique 10, 111
social 99, 150
capitalisme 13, 131, 138s
années dorées 9
capitaliste 11s, 33, 88, 131
classe 11s, 33, 131-132, 133, 141
État et 132, 169
capitaux 29, 38ss, 97, 112ss, 130, 141
apports 46
coût 52, 54
entrée 76, 80s, 143ss
étrangers 12, 35, 79-82, 97, 129, 132s, 140
flux 144s
fuite 12, 88, 140, 145
intérieurs 131-134
investissement 75
locaux 129
marchés 123, 126, 142
nationaux 12
privés 71, 98, 129, 133, 143-145
publics 131-134
transfert 128, 133
transnationaux 29
capture 28s, 168
*voir aussi* accaparement
Caraïbes, croissance annuelle moyenne du PIB par habitant 7t
catastrophes 23
centralisée, planification 35, 49

cerveaux
exode 106
fuite 163
Chang, H. 124s
change, taux de 10, 29, 79, 100, 130, 147
appréciation 121
augmentation 143
dévaluation 73, 119
politiques 49, 111
réforme 33, 73
changement 18, 20, 23, 66, 112
équipes 33, 44
pauvreté 85, 86t
politique 22-23, 60, 68
macroéconomique 67, 86t
structurel xiii, 113
technologique 83, 115, 127-128, 137
*voir aussi* modifications, mutations, variation
chercheurs xi-xii, 62, 98s, 116, 121, 123, 168
Chili 141ss
Chine 65, 113, 144
chômage 53, 87s, 150
civile
guerre 3, 9s
société 40, 57, 91, 99, 159
Clark, Joe 49
classe 18-21, 29, 33, 36-37, 138, 151
capitaliste 34, 141
locale 11s, 132
nationale 133
entrepreneuriale 133, 141
clientélisme 48
clientélistes, rapports 33
climat d'investissement 100
politique 22
propice 144
*voir aussi* environnement
climat 3, 9, 65
coalitions 22, 28s, 32s
coentreprises 133
cognitif, modèle 26
Collier, P. 9, 12, 99s
colonial 1, 9ss, 29, 42s, 163
héritage 18
colonialisme 20
résultat 4
commerce
international 97, 129, 155
intracontinental 3
intra-industriel 155
libéralisation 53, 73-75, 100
ouverture 115
politiques 73, 114-126
réforme 53, 76, 116
restrictions 99, 115
mondial 114
stratégies 116
commercialisation 66, 129
offices de 17, 52, 64
Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique ( CEA ) 42, 63, 107, 111, 167
communications 3
communistes, pays 49
comparatif, avantage xiv, 38, 41, 46, 83, 112, 115, 155
compétences 16, 50, 123s, 126, 134, 141, 165
techniques xiv, 16, 36, 50, 73, 133, 150
compétition 107,130
internationale 53
compétitivité 15, 50, 114, 122s, 133, 150
internationale 54, 128, 155, 17
mesures axées sur l'offre, 126-127
comportements 48, 77
compressions
fonction publique 91s, 106, 163s
comptes 10, 111
concurrence 74, 141, 150, 155
internationale 69s, 115, 124
conditionnalité 90s, 100
conditions 3-4, 74, 81, 87
extérieures 9-10
externes 102
initiales xiii, 33, 47, 61, 95, 119, 128, 157s
comparabilité 95
évaluation 1-23
institutionnelles 157
institutions de Bretton Woods 2
politiques 33
objectives xiv, 1s, 63, 100
Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement ( CNUCED ) 120

conflit 10, 18s, 49
conseillers
étrangers 134, 163, 165
expatriés 42
consensus de Washington 94
conservateurs 49
consommateurs 17
consommation 46, 48, 60, 151, 161
consultants 93, 134, 163, 165
consultation xiv, 22
contraction 113
contraintes 34, 41, 43, 54, 123, 132, 137, 141s, 147, 163
contrat 56, 99, 126, 134
social 161-162
contrôle 21, 56, 125-126, 145
de la qualité 128s
contrôles et équilibrages 29
*voir aussi* vérification et équilibrage
Convention de Lomé 170
conviction 14, 66, 107
coopération 43, 110, 133s
Corée 4, 81, 130s, 141
Corée du Sud 131, 139
corruption 13, 56, 99, 106, 119, 163
de l'État 22, 57, 132, 156
Côte-d'Ivoire 25, 66, 82, 102
effectif des établissements d'enseignement supérieur, de 1960 à 1990 19t
programmes d'ajustement structurel et pauvreté 86-87
coûts 3, 39, 89, 92s, 124ss, 127
ajustement 6, 112
capital 52, 54
énergétique 122
main-d'œuvre 54, 87–88
sociaux 118, 124
transaction 136, 150, 154
*voir aussi* frais ; prix
créanciers 43
crédit 52s, 77, 126, 130s, 139
accès 50, 78
solvabilité 80-81
subvention 17, 137, 142
crédits étrangers, apports de 139
crise 3, 23, 90
africaine xii
diagnostic 25-48
prescriptions 48-57
arguments 47
diagnostic et prescription 25-57
causes externes xii
économique viii, xiv, 28, 42, 69, 151, 154, 157
endettement 43, 147
explications 26-48
facteurs externes xiv, 31, 47
financière 72, 142, 148
macroéconomique 88
pétrolière 6, 25
politique 23, 48
réfugiés 10
Crise de 1929 13
croissance 2, 35, 40, 85s, 108, 112
agricole 63, 94
chemin 87, 148
commerce 116
concentrée
approche axée sur 35
argument axé sur 131
conseils 43
contraintes 146
courbe 85, 143
démographique 19, 66, 110, 105, 135
durable 105, 108, 110, 148s, 157
économique xiii, 20, 22, 41, 54, 69, 87, 94s, 108s, 113-114, 141
conditions initiales influant 1s
courbes 62
déterminants 10, 51s
durabilité 113
engagement 156
financement 40
iniquité 20
exportations 8t, 37, 60, 66ss, 75
financière 52-53, 139s
incitations 162
industrielle 67ss
à long terme 76, 136
modèles 127
moteur 75
performance 4, 8t, 26, 67, 98s
PIB 6-8, 62, 63t, 84, 94
politiques 49
production 60, 139
programmes d'ajustement structurel 60, 93
retard 4, 7-8
stratégie 110, 152

croissance (*suite*)
taux 4-7, 38, 45, 54, 68s, 94, 97, 105, 152
secteur organisé de l'emploi 88
régimes gouvernementaux 22
théories 10, 98, 114, 152, 154
trajectoire 63
valeur ajoutée
des industries manufacturières 69
des produits manufacturés 26
voie 105
cuivre 42
culture 65s, 168s
créativité 18

débat xiv, 84, 90, 100, 107, 116
aide 146
ajustement 167
intégration régionale 149-150
politique 45, 63
programmes d'ajustement structurels 63s, 99, 102
public 56s
décentralisation 56
décideurs 2, 9, 30, 47, 60, 82, 100, 109, 118s
africains 29, 33s, 42, 94, 109, 120, 167
ajustement 167
aide 146
capitaux 144
industrialisation 128
décision, prise de 20s, 44
découragement 93, 106, 164
défaillances
marché 117, 124
politique intérieure 31s
politiques 27, 32
*voir aussi* échecs; lacunes; mauvais fonctionnement
déficit 25, 76, 110s, 139
réduction 118, 162
degré d'exécution 97-103
Delgado, C. 16
Dell, S. 125
demande 9, 54, 60, 88, 92, 113s, 167
éducation 135
importations 118
matières premières 25
minerais 42
démocratie xiv, 22, 33, 161-162, 171
démocratisation 90, 151
démographie 18
dénationalisation 132
dépendance 9-10, 37, 45, 116
aide 145-146, 158, 165, 170
dépenses 25
éducation 34, 54
militaires 109
publiques 55, 60, 65, 137, 142, 162
réductions 61, 65, 137, 147, 164
sociales 17, 34
dépôts 53
déréglementation 31, 77, 131, 154
désengagement 133
déséquilibres 138
désindustrialisation 26, 67, 74, 107, 114, 121s, 124
désinvestissement 12
déstabilisation 10, 36, 138, 145
détérioration 3s, 10
croissance 4
politique 67s, 86, 96, 102
termes de l'échange 9, 14
troc 75
déterminants
croissance économique 10, 51s
culturels 151
épargne financière 77
épargne globale 77
investissement public 132
performance 157
de la politique 44
déterminisme géographique 39
dette 43, 46, 140
allégement 60
annulation 148, 170
extérieure 12, 99, 106
réduction 146-148
rééchelonnement 110, 168
remboursements 46, 97, 141
service 109, 141, 145, 147
dévaluation 96
monnaies 16, 53, 92
taux de change 73, 119
développement 1, 10, 38, 40, 42, 72, 105, 134, 152
accéléré 44, 110
banques 130s, 142
capital humain 126
contre le 169

développement (*suite*)
durable 110, 168
économie du 35, 153s
économique xiii, 23, 40, 94, 107, 120, 171
Institut de 57
stratégie 94, 149
économique xiii, 23, 40, 94, 107, 113, 120, 150, 171
éléments fondamentaux 78, 83, 109, 112-113, 143, 162
États tournés vers le 152-167, 171
impératifs du 33-36
industriel 19, 29, 115, 120, 125, 128
institutionnel 153 169
lien entre aide et 146
à long terme xii, 30, 35, 128, 140, 142, 159
modèles 44, 49, 168
moteurs 131, 143
politiques 109s, 113, 156, 170
programme 13, 115, 165
ressources humaines 1, 42, 55
social 4, 18-21, 23
technologique 50, 83, 128
*voir aussi* valorisation
développés, pays 9, 25, 35, 76, 120, 124, 135
devises 14, 25, 38, 52, 93, 119, 121ss, 136
recettes 9, 14, 38, 40s, 46, 116
diagnostic 3
orthodoxe xiv, 31-32
et prescriptions 25-27
dialogue de politique xi, 26, 32, 111
dictateurs 31
différentiation 20-21, 144, 150
diffusion 57, 129, 137
diplomatie économique 126-127
dirigeants afro-marxistes 21
dirigiste, période 45, 94
dispositions institutionnelles 1, 138
*voir aussi* arrangements institutionnels ; dispositifs institutionnels
distorsion 18, 45, 60, 77, 115
marché du travail 54, 87ss
marchés 29, 122
prix 72, 112
distribution 16, 40, 42, 170
conséquences 23
*voir aussi* répartition
distribution de l'économie 146
diversification 12, 123
exportations 10, 14s, 27, 37, 46, 7s, 115, 118, 122, 130, 144, 169
production 14, 116, 118, 135
diversité 1, 137, 151
donateurs 34, 42s, 148, 162, 165
aide 145s
gouvernements 26
*voir aussi* bailleurs de fonds
données 64, 68, 85
dotation
en facteurs 88
en ressources 115
droits
de douane 121
humains 56
durabilité 6, 31, 95-97
croissance 105, 110, 113, 116, 147s, 157
développement 105, 110, 116
environnement 113
exportation 69
reprise 106

eau, alimentation en 126
écart 7, 135, 153
échanges 27, 49
libéralisation 116ss, 121s
ouverture 99
termes de 9s, 16s, 32, 42, 46, 52, 59, 65ss, 104s, 123
échec 44, 51, 61, 75s, 98, 123, 149
agriculture 135
économiques 22
politiques 22, 27, 42-45, 47
privatisation 71-72
*voir aussi* défaillances; lacunes ; mauvais fonctionnement
échecs 35
écoles 12
effectif 19, 23
inscriptions 4, 18s, 65
taux de scolarité 106
écologie 3
Economic Policy Research Centre 97
économie 41
dépendance à 1, 6

économie (*suite*)
développement 35, 153s
gestion 48, 60, 169
histoire postcoloniale 3,6
indicateurs 6, 8t
intérêts 2, 37, 132
néokeynésienne 48
politique 21-23, 26s, 28, 33, 156
politiques xiv, 2, 23, 43, 101, 115, 133
basées sur le marché 32
conception 143, 161
démocratie 151s
gouvernement de Nkrumah 38
nationalisme 33-36
réforme 28, 56s, 92, 129, 134, 161-162
État 33
pauvreté 71
structure 6
politique 21-33
économies xiv, 23, 32s, 43, 44, 63, 77, 167
africaines xiv, 2, 6, 21, 33, 45, 47, 105ss, 116s, 146s
agricoles 13, 51
asiatiques 2s, 45, 51
à forte performance 45, 51, 111, 114, 139
Asie de l'Est 116s, 122
bloc de l'Est 35
déstabilisation 36, 145
dominées par l'État 30
d'échelle 38, 115, 119, 124, 126, 131, 140, 154
Europe de l'Est 21
instabilité 41, 82
investissement industriel 14
ouverture 1, 53
régionales 149
ressources naturelles 39-42
socialistes 153
économique
activité 47, 60, 156
crise viii, xiv, 28, 42, 69, 157s
développement xiii, 23, 40, 94, 107, 120, 171
Institut de 57
stratégie 94, 149
économistes xii, 1, 28, 123ss
éducation 4, 49, 82, 168
dépenses 34, 55
enseignement supérieur 55, 135
effectif des établissements, dans un échantillon de pays africains, de 1960 à 1990 19t
indicateurs 4, 19
investissement 18, 55, 126, 135, 165, 168
taux de rentabilité 54-55
effectif 19, 23
établissement d'enseignement supérieur en Afrique et ailleurs dans le monde 20t
établissements d'enseignement supérieur dans un échantillon de pays africains, de 1960 à 1990 19t
effets 4, 46, 68s, 77, 80, 100, 120
dette 147
externes 38, 123s, 131
induits 4, 35
libéralisation commerciale 73-75
programmes d'ajustement structurel 61s, 65, 67
efficience 49, 109, 123, 126, 134, 138, 158
égalitarisme 18, 138
Ekpenyong, D.B. 78
Elbadawi, I.A. 45s, 62, 147s
électricité 126
éléments fondamentaux 97, 149
stabilisation, au-delà des 108-112
élargissement 108-129
développement 78, 83, 109, 112-113, 143, 162
financiers 108s, 111ss, 143
politique 99, 108, 168
production 113-114, 137
sociopolitiques 113, 150-152
élite 13, 22, 28, 30s
emploi 13, 38, 53s, 87ss, 96, 109, 112s, 119
gel 43
iniquité 20
modifications 129
public 164
secteur manufacturier 70
secteur organisé 88-89
variations 73
employés
secteur privé 92

employés (*suite*)
secteur public 88, 92
*voir aussi* fonctionnaires
emprunt 12, 25, 61
encouragement 50
endettement 109
*voir aussi* dette
énergie, coûts 122
engrais 18, 65
enseignement
supérieur 55
technologique 154
entrepreneurs 1, 119, 133, 141, 170
base entrepreneuriale 133
classe entrepreneuriale 133
compétences 50
tâches 34
entreprises 50, 70s, 114s, 120ss, 126s, 129s, 132, 134, 139
industrialisation 15, 122, 130
environnement 122
étrangères 53, 133
nationales 53, 118
publiques 71, 109, 129, 142, 154
*voir aussi* affaires
environnement 99, 107, 110, 122, 133, 167, 171
extérieur 9, 45, 167
politique 50, 132
*voir aussi* climat d'investissement
épargne 10-13, 93, 136
intérieure 11, 25, 76-78, 82, 97, 138-141, 145
brute, Afrique, de 1960 à 1993 11t
et investissement 11, 25, 82
investissement 10-13, 25, 52, 82, 97, 139-140
PIB 8t
publique 140, 141-142
réelle 76, 78
taux d'intérêt 52, 77
équilibre 10, 51
équipements
productifs 52
biens 14, 46
équité 108, 110, 136, 138, 168
taux de rentabilité de l'éducation 55
erreurs 47, 148, 169
espérance de vie 4, 106
État 53
administration pléthorique 92
appartenance 12, 45
autonomie 33, 37, 160
capacité 36, 39, 90-93, 103, 132, 142, 148, 159s
financière 162
politique 151, 162
capitaux 131-134
crise économique 28, 32
développement, tourné vers le 147, 152-161, 167, 170
entreprises publiques 71, 142
faiblesse 157-159, 170
financement 129
finances 18, 131, 141
intervention xiv, 29, 35, 49, 77, 115, 125, 131, 153-155
légitimité 32s, 36
marchés et xiii, 21, 36, 160
monopoles 16, 29, 66
monopsones 67
omniprésent 48
organismes publics 71
politiques 2, 17s
recettes 40, 159, 162
remplacement des importations 37
responsabilité 22, 132
rôle xiii, 26, 33, 37, 49, 72, 111, 132, 135s
développement 152
économie 141-142
secteur privé et 131, 162
tutelle 53, 145
*voir aussi* gouvernement
États tournés vers le développement 152-167, 171
États-Unis 49
Éthiopie 82, 85, 102
effectif des établissements d'enseignement supérieur, de 1960 à 1990 19t
ethnie 20, 37, 138, 151
ethnolinguistique, fractionnement 99
étrangers 10-11, 43, 47, 133, 169
études économétriques 66
Europe 111
devise commune 111
de l'Est 31, 35
flux de capitaux vers les pays en développement, de 1994 à 1996 79t

Europe (*suite*)
marché de devises 25
évaluation 42, 59s, 101
effet de la libéralisation du commerce 73-75
programmes d'ajustement structurel 61s, 75
Evans, P. 160
Ewonkem, C. 89
excédent 12, 141-142
exécutants 119
exécution 56, 126
*voir aussi* application
expatriés 42, 43
expérience 50, 171
ajustement 59-103
financière 143
libéralisation commerciale 73-75
expérimentation 44, 107
experts 33, 44, 167
étrangers 31, 93, 135, 166
explications, crise africaine 26-48
exploitants, agriculture 65s
exportateurs 120s
entreprises 127
exportation, 15, 53, 116, 143, 147
croissance 8t, 60, 66s
diversification 10, 14s, 27, 37, 46, 74s, 115, 130, 144, 169
expansion 69, 73
industrie 14, 37ss, 130, 133
marchés 15s, 114, 124, 128
compétitifs 15, 119
non traditionnelles 41, 46, 69, 73
orientation et industrialisation 124
produits 59, 75
recettes 10, 40, 45, 75, 97, 105
ressources naturelles 41s
pessimisme 46, 75
prix 9, 66, 74
produits manufacturés 69, 131
produits primaires 39, 45, 73, 74, 83
avant et après l'ajustement 74t
promotion 115, 117, 119s, 131, 150
revenus 45
structure 14, 37, 75, 114-115
taxe 17, 52, 66, 120
tendance à défavoriser les 120s
traditionnelles 41, 37
tuées ou étouffées 29, 41, 73
vocation exportatrice 40, 74, 113, 119s, 130s, 142
industrialisation 37
externalistes, perspectives xiv, 27
externalité 135

facteurs
institutionnels 1, 110, 156
structurels 32s, 65, 110
facteurs externes xiv, 10, 27, 59-60, 66, 101, 154
autres 45-48
pluviométrie 10, 65
rôle 31-32
solvabilité 80
termes de l'échange 9s
facteurs internes xiv
échecs des politiques 27
erreurs des politiques 47
facteurs de production 20, 120ss
importés 69
*voir aussi* moyens de production ; intrants
Faruqee, R. 62
Fédération de Russie 2
Felix, D. 116
femmes 20, 138
Fernandez, A. 80
financement 60, 89, 95, 108, 137
éducation 54, 83
extérieur 75, 96, 139
instituts ou institutions de recherche 128
à long terme 126, 131
finances 110s
extérieures 105, 143-146
flux 81, 144
institutions 53, 75, 76ss, 130s
internationales 8, 25, 32, 37, 43, 61, 66, 90, 132
marchés 25s, 65, 77, 122, 137, 144
mondiaux 27, 81, 139
réformes 52-53, 76s
répression 45, 52, 76, 88, 130, 137, 139s
économies à forte performance de l'Asie de l'Est 139
théorie 52
secteur 137
libéralisation 76-78
réformes 53

finances (*suite*)
mobilisation des ressources 75-82
systèmes 77, 109, 113, 130
transactions 3
fiscalité
exonérations 12
incitations 34
recettes 96, 118, 162
réforme 162, 164
fonction publique 23
compressions 91
réformes 56, 92, 163-165
rigueur budgétaire 88
fonctionnaires 31, 56s, 92, 106, 163s
fonds 52, 54, 57, 137, 140
investissement 112, 142
Fonds international pour le développement agricole (FIDA) 85
Fonds monétaire international (FMI) 43, 49, 96, 99-100, 108, 145, 148
libéralisation financière 53
réformes 43s, 78
Fonds des Nations Unies pour l'enfance 84
forces du marché 29
*voir aussi* capacité, des marchés
formation 50, 57, 134s, 165s
professionnelle 38
technique 14
fournisseurs 121, 134
fractionnement ethnolinguistique 99
frais 3, 115
*voir aussi* coût ; prix
frais universitaires 56
franc CFA 96
France 112, 129
frontière 82, 171

Gabon 41
programmes d'ajustement structurel et pauvreté 85
gains 70, 72, 78, 119, 137, 144
Gambie, programmes d'ajustement structurel et pauvreté 85
génie
effectif des établissement d'enseignement supérieur 20t
géographique, situation 3
Gershenkron, thèse de 35
Ghana 38, 41, 65, 77, 82, 102
croissance 95-96
de la valeur ajoutée des industries manufacturières 69-71
effectif des établissements d'enseignement supérieur, de 1960 à 1990 19t
produits d'exportation manufacturés avant et après l'ajustement 74t
programmes d'ajustement structurel et pauvreté 85, 86t
Giovanni, A. 77
goulet d'étranglement 31, 65, 112, 115, 168
gouvernance 1, 32s, 99, 101, 110s, 113s, 169
bonne 43, 56, 151
capacité de l'État 90-93, 103
crises 28
démographique, vers une 161-162
gouvernement 12, 26, 46, 56s, 91
capitaux étrangers 12, 144
intervention 98
de Nkrumah 38
participation 128
pléthorique 153
politiques 131, 134
privatisation 71s, 132
recettes publiques 9, 118s
responsabilité 27, 144, 167
*voir aussi* État
Grande-Bretagne 49, 112
Greenwald, B. 154
Griffin, K. 112s
groupe à dotation intermédiaire 40
groupes d'intérêt 21, 28, 30, 36-37, 39, 119, 161
guerre civile 3, 9s, 99
Guinée 64
Gunning, J.W. 7, 9, 12, 99s
Gyimah-Boadi, E. 156

habilitation 91
Helleiner, G. 43, 44, 94, 109, 116
Helpman, E. 154
histoire postcoloniale xiv, 3, 5
économique postcoloniale 3, 6
hôpitaux 12
humanitaire, aide à des activités 10
Hussain, I. 59, 62, 75
hyperinflation 108

image, Afrique 10
importations 40, 60, 66, 116, 122
biens 14
d'équipement 14, 45-46
compression 46
intrants 14
facteurs de production 69, 119
libéralisation 69, 106, 118, 121s
restrictions 73, 120s
taux de croissance 8t
imposition 53, 63, 140, 162
impôts 130
perception 162
recouvrement 142
Inanga, E.L. 53, 78
incertitude 10, 65, 82, 99, 106, 115
investissement 3, 147
réformes 147
secteur privé 132
incitation 13s, 130, 145, 156
État 140
exportations 118
financière 65s
fiscale 34
gouvernement 12
investissement 162
mesures 12, 109, 110, 129
microéconomique 114
neutre 115
par les prix 26
Inde 3, 13, 65
indépendance 3, 4ss, 12s, 18, 21s, 43, 93, 158
environnement international 35
indicateurs 80, 106
économiques 6, 8t
éducation 4, 19
macroéconomiques 26, 95
pauvreté 83ss
de réussite 62
santé 4, 19
sociaux 4, 85
de succès 110
indigénisation 18, 23
Indonésie 3, 41
industrialisation 23, 26, 35s, 41, 45, 50, 124, 168
Afrique 114-129
Asie et Afrique, similitudes 37
capital humain 134-135
devises nécessaires 38
financement 37, 129-135, 141
lacunes 13-16
politique 14, 17
commerciale114-126
remplacement des importations 13s, 16, 37, 51, 128s, 136
stratégie 14s, 123, 149
industrie 12ss, 20, 69, 123, 129, 134
d'État 12
exportatrice 16, 40
naissante 34, 40, 117s, 124-126, 136
nationale 35, 133
programmes d'ajustement structurel 45, 67
protection 45
de remplacement des importations 40, 114
inégalités 54
inflation 8t, 92, 111, 139s
information 84, 115, 126, 129, 141, 154s
absence de marchés 123
marchés financiers 77, 81
sources 60
technique 134
infrastructure 10, 17, 20, 95, 99, 106, 110s, 126
agriculture 16, 136
axées sur l'offre 123
financière 76s
intervention de l'État 49, 154
investissement 128, 136, 168
matérielle 141
physique 1, 3, 27, 34, 110s, 144
rurale 26, 65
sociale 34, 141
technologique 128
iniquité 20-138
initiatives 26, 42, 71, 81, 133, 135, 147
locales 29, 169
politiques 2, 45, 160
secteur privé 29, 110, 116, 155
innovation 114, 120, 127-128
technologique 65, 72
inscription 4, 16s, 65
insécurité 132
insolvables, pays 147
instabilité 27, 35, 42, 79, 87, 139, 144
économies 41, 82

instabilité (*suite*)
structure de patronage 30
Institut de développement économique 57
institutions 48, 102, 110, 123, 134, 157, 170s
démocratiques 160ss
étrangères 31s, 132, 145-146
financières 53, 75ss
de développement 131
internationales 8, 25, 32, 37, 43, 61, 66, 90, 132
parrainage 165
patronage 29
renforcement des 57, 159
institutions financières internationales 8, 25, 32, 37, 43, 61, 66, 90, 132
emprunt 25, 61
intégration 1, 170
régionale 149-150
intérêt 147
taux 46, 52, 80, 88, 131
élevés 25, 77s, 143
faibles 80, 130
réels 77, 111
épargne 52, 77, 139
intérieur
capital 131-134
épargne 76-78, 97, 138-141, 145
et investissement 11, 25, 82
marché 66, 115, 124, 155
protection 15, 133
politique 31, 45, 98
*voir aussi* national
internaliste xiv, 27
interprétation réductionniste de la prise de décisions, Afrique 21, 27, 33
intervenants 60
*voir aussi* agents
intervention 54, 123, 136
axée sur le développement 156
État xiv, 29, 35, 49, 77, 115, 125, 153-155
gouvernement 98
politiques 71
intrants 136
importés 14s
subventions 17, 52, 136
*voir aussi* facteurs de production ; moyens de production
investissement
étranger 12, 70, 79, 133s
extérieur 71, 127
investissement intérieur brut, Afrique, de 1960 à 1993 11t
investissement 40s, 45, 51, 73, 80, 108s, 145, 162
capital 75
humain 75
éducation 18, 55, 135, 165, 168
enseignement 126
et épargne 10-13, 25, 52, 82, 97, 139-140
intérieure 11, 25, 82
publique 141-142
étranger 12, 79, 127, 133
direct 81, 100, 140, 143s
extérieur 7
faible 10-13, 139
financement 142
fonds 112, 142
incertitude 3, 147
après l'indépendance 11-12
industrialisation 14-15
industrie 12, 133
infrastructure 26, 128, 136, 168
intérieur 71, 105
lien entre exportation et 75, 130s
à long terme 78, 132, 141s, 143s
matériel 140
niveaux 25
physique 10
PIB 8t
politiques 23
de portefeuille 143s
productif 52
privé 11-12, 71, 65, 114, 132, 141s, 152
public 12, 114, 132, 142, 152
recherche 65, 165
réel 76, 82
rentabilité 50, 54, 131
reprise 62
risque 100
technologie 127, 129
investisseurs 77, 80, 100, 134, 144, 147
africains 13
privés 35, 71, 114, 132, 135
rendement 81
irrigation 18, 65

Jamaïque 40
Japon 125, 130, 141, 160
Jaycox, E.V.K. 42
Johnson, H. 34
journalistes 57

Kaldor, taxe de 140
Kenya 13, 57, 82
  effectif des établissements d'enseignement supérieur, de 1960 à 1990 19t
  programmes d'ajustement structurel et pauvreté 85, 86t
Killick, T. 3, 75, 101
kleptocratie 140
Kohl, Helmut 49
Krugman, P. 154

Laakso, L. 91
lacunes 63
  marché 35
  *voir aussi* défaillances ; échecs ; mauvais fonctionnement
Lagos
  Acte final de 43, 167
  Plan d'action de 43, 50, 149, 167
Lal, D. 39
Lall, S. 68, 116, 123
Lancaster, C. 109
légitimité
  État 32, 36, 91-93, 161
  gouvernement 91
  politique 108, 151
Lesotho, programmes d'ajustement structurel et pauvreté 85
libéralisation 31, 68, 69ss, 90, 122, 128, 152
  commerce 53, 73-75, 96, 100
  échanges 116ss, 118s, 121s, 123
  financière 52s, 76-78, 80, 130, 139, 142
  importation 69, 106, 118, 121s
  marchés 16s, 21-22, 49, 50-54, 144, 154
Liberia 23
libre-échange 124
licences 119, 122

machines 38
Mackinnon, J. 82
macroéconomie 49, 51, 63, 133, 147, 159, 167
  indicateurs 26, 95
  politiques 29, 44s, 47, 68ss, 86s, 86t, 94, 111, 136
  stabilisation 49, 76, 109, 113, 168
  stabilité 105, 108, 113, 118, 168
  variables 35
macropopulisme 22, 29
Madagascar 40
main-d'œuvre 2, 112, 133, 144
  activités à forte intensité de 15, 38
  coût 54, 87-88
  productivité 16, 114
  technique et scientifique 19
  utilisation 39, 138
Malaisie 40s
Malawi 3
  programmes d'ajustement structurel et pauvreté 85
Mali, programmes d'ajustement structurel et pauvreté 85
Mamdani, M. 157
manufacture
  capacité manufacturière 26
  exportations 69, 73, 74
  produits d'exportation manufacturés avant et après l'ajustement 74t
  produits manufacturés 38, 41, 129, 131, 116ss
  secteur manufacturier 68, 71, 94, 96, 112, 116s
    Ghana 69-71
    taux de croissance 8t, 68
  valeur ajoutée 26, 69-71
marchandisation 137-138
  *voir aussi* mercantilisation
marché, 9, 43, 37, 89, 92, 98, 110, 120, 136, 139
  affectation des ressources 27
  boursier 142
  capitaux 123, 126, 142
  compétitif 115, 150
  défaillances 117, 124
  dépendance 51
  distorsion 29
  économie xiii, 21, 55, 153, 169s
  État et xiii, 21, 36, 160
  exportation 15s, 114, 128

marché (*suite*)
financier 25s, 65, 77, 81, 122, 137, 144
forces xiv, 29, 49, 116, 125, 138, 170
intérieur 15, 66, 115, 124, 133, 155
international 22, 82, 170
du travail 92
lacunes 35
libéralisation 16s, 21-22, 49, 50-54, 144, 154
local 51, 70
manipulation 69
mauvais fonctionnement 49, 77, 123, 153-156
mondiaux 15, 21, 79s, 106s, 150
parallèle 17, 21-22, 66
réforme 28, 56
régional 149, 169
répartition des ressources 48
rigidité 35
du travail 53, 87ss
distorsions 54, 87ss
des valeurs 82
marchés
contrôle des 150
exportation 15s, 114, 124
financiers internationaux 25-26
intérieurs 66, 115, 124, 155
protection 15, 133
mondiaux 79s
matérialisme réductionniste 37
matériel agricole 18
matières premières 25, 38, 41
Maurice, Ile 64, 122, 133
Mauritanie, programmes d'ajustement structurel et pauvreté 86t
mauvais fonctionnement
économie 30s
de l'État 49, 154s, 156s
marché 49, 77, 123, 153-156
politiques 27-33
*voir aussi* échecs; défaillances; lacunes
McKinnon, R. 88
McKinnon–Shaw, hypothèse de 76
ménages 85, 113, 170
mercantilisation 20
*voir aussi* marchandisation
mesures axées sur l'offre 121s, 126-127, 129
Mexique 81
microéconomie 45, 111, 114
politiques 71, 114, 136
minerais 42
minéraux 17, 38, 141
mines
secteur minier 12, 18, 42, 112, 141
Mkandawire, T. 39s, 161
modèle cognitif 26
modèle 108, 112, 115s, 170
cognitif 26
croissance 127, 157
développement 44, 49, 166s
d'échange 123, 127
intégration régionale 149
néo-classique 123, 155
programmes d'ajustement structurel 89-90, 102-103, 128
modifications 59
emploi 129
entreprises publiques 129
*voir aussi* changement ; mutations ; variation
mondialisation 90, 107, 139
monnaies 41, 147
dévaluation 16, 53, 92
monoéconomie 48
monopole 29
État 16, 29, 66
marché 21, 72
monopsones 67
comportement 17
position 52
Monrovia, Stratégie de 43
mortalité infantile 4, 106
Mosley, P. 101
Moyen-Orient 148
croissance annuelle moyenne du PIB par habitant 7t
flux de capitaux vers, de 1994 à 1996 79t
moyens de production 122, 134, 137
*voir aussi* facteurs de production ; intrants
Mozambique 3, 23, 95
mutations 18
agraires 65, 136ss
*voir aussi* changement ; modifications ; variation
Mwega, F.M. 77
Myrdal, G. 34

national
  capital 12
  politique 44, 162
  *voir aussi* intérieur
nationalisations 12, 34, 133
nationalisme, politiques économiques 34-35
nationalistes 12, 13, 20, 22, 34s
Ndulu, B. 45s
néokeynésienne, économie 48
néolibéral 31, 35, 92, 138, 141
néolibéralisme 48
néomarxiste 27
néopatrimonialisme 30, 57
Nigeria 41, 64s, 66, 78, 100, 140
Nissanke, M. 77, 105
normes de Chenery 13

obligations de réserve 53
obstacles 53
  *voir aussi* barrières
OCDE voir Organisation de coopération et de développement économiques
offices de commercialisation 17, 52, 64
Ogbu, O. 82
Ogwumike, F. 89
Olukoshi, A.O. 91, 157
Opio, F. 97
opposition 91
option étatiste 12
organisation sociale 36, 44
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) 60
  croissance annuelle moyenne du PIB par habitant 7t
  effectif des établissements d'enseignement supérieur 20t
Organisation internationale du travail (OIT) 54, 89, 118
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) 54
organisations
  communautaires 57
  internationales 27
  non gouvernementales 56-57
organismes
  publics 71
  de régulation des normes 134
orthodoxe, diagnostic xiv, 31-32
Oshikoya, T.W. 82
Ouganda 64, 82, 95-96, 102
  produits d'exportation manufacturés avant et après l'ajustement 74t
  programmes d'ajustement structurel et pauvreté 86t
Oyejide, T.A. 74, 149

Pacifique
  flux de capitaux, de 1994 à 1996 79t
paiements 96
  balance des 25, 35, 96, 106, 108ss
  courants 61, 106, 118
  service de la dette 147
Park, Y.C. 131, 139
parrainage 165
  *voir aussi* patronage
passage à l'informel 91
patronage 29
  *voir aussi* parrainage
pauvreté 105s, 138, 168
  actions politiques et 23
  éradication 90, 113
  programmes d'ajustement structurel xi, xii, 83-89
pays 80s, 96
  en développement 2, 7, 26s, 46, 48s, 81, 120, 135
    croissance annuelle moyenne du PIB par habitant 7t
    épargnes 77, 139
    flux de capitaux, de 1994 à 1996 79t
    interventions de l'État 35, 125
    régulation 125-126
    taux de rentabilité de l'éducation 55
  développés 48, 95
  enclavés 3
  industrialisés 48
  industriels, nouveaux 125
  insolvables 147
  pas sous ajustement 69, 86s
  pauvres très endettés 146s
  sous ajustement 57, 60s, 67s, 85, 94
paysans, accès à la terre 137-138
performance 27, 37, 53, 60, 62, 68, 106, 121, 150, 156

performance (*suite*)
agricole 16-18, 63ss, 136
attribuée aux politiques 45
base de ressources 39
croissance 4, 8t, 26, 67, 98s
détérioration 7-8
économie 5-18, 21-23, 26s, 28, 30, 33, 59, 62, 110, 139, 155s
faible, médiocre ou mauvaise 51, 76, 89, 94, 98-101, 115, 169
industrielle 51, 67-71, 122
réforme 83
secteur manufacturier 67, 73, 96
traits caractéristiques 9-18
période
agriculture 51, 135
dirigiste 45, 94
légitimité, États africains 91
postajustement 67, 74t, 152, 161
postcoloniale 6, 16, 19s, 163
Pérou 40
pétrolière, crise 6, 25
Philippines 4
politique 18, 22, 28, 29s, 37, 43, 49, 52, 60, 144s
agricole 16s, 49ss, 136, 142
amélioration 68, 86
analyse 27, 166
changement 60, 68
climat 22
coalition 30, 33
commerciale 35, 73-75, 114, 117, 123
industrialisation 114-126
consultation xiv, 22
défaillances 27, 32
détérioration 67s, 76, 86, 96, 102
déterminants 44
développement 109s, 113, 156, 170
dialogue xi, 26, 32, 111
distorsions 115
échecs 22, 27, 42-45, 47
économique xiv, 2, 33-36, 38, 101, 115, 143
éducation 54, 82
éléments fondamentaux 99, 107s
environnement 50, 132
erreur 148-169
exportation 117
financière 111, 130, 162, 139s, 143
fiscale 27
industrielle 14s, 71s, 75, 83, 111, 114ss, 120, 130s
Banque mondiale 51
État 141-142
intégration régionale 149-150
programmes d'ajustement structurel 127
réforme 50-51
initiatives 2, 45, 160
intérieure 31, 45, 98
interventionniste 71, 114, 156
macroéconomique 29, 44s, 47, 68ss, 86s, 86t, 94, 111, 136
mauvais fonctionnement 27-33
microéconomique 45, 111
monétaire 27, 35, 110
nationale 44, 162
objectifs 14, 61
options, base de ressources et 37-42
programme 38, 108, 161
programmes d'ajustement structurel xi-xii, 49s, 89-90
réforme 28, 33, 59, 68, 84, 114, 117
stabilisation 106, 109
technologie 72-73, 127-129
tournée vers le développement 107

politologues 5
population 3, 13, 18
accroissement 65s, 110
croissance démographique 8t, 19, 66, 105, 135
ports 4, 126
poste, service de 126
pratiques, meilleures 120
Prebish–Singer, thèse de 41, 46
prêt 53, 78, 130, 166
preuves 22, 62, 89, 139
commerce 116
dette 148
éducation 82-83
groupes d'intérêt 30, 36-37
inefficacité 50
mouvements de capitaux 79
pauvreté 85-86
politiques 45

preuves (*suite*)
programmes d'ajustement structurel 96, 101
termes de l'échange 75
prise de décisions 5, 30, 37, 39, 43, 101
Afrique 30, 34, 41, 44, 168
classes sociales 21, 37
politique 23, 26, 28ss, 161
programmes d'ajustement structurel 91
réductionniste 27, 33
privatisation 45, 53, 71-72, 129, 132, 138, 154
prix 50s, 68, 109, 116, 121, 123s, 127
agriculture 64-66
contrôle 29
correction 112
distorsions 17, 72, 112
exportation 9, 66
incitations 26, 66
matières premières 38, 41
officiel 17, 66
produits de base 46, 74
*voir aussi* coût ; frais
producteurs 17s, 20, 51, 66, 136s, 138
production 12, 32, 38, 45ss, 66s, 70, 73, 88, 106, 109s, 112s
agricole 6, 8t, 40, 51
alimentaire 16s, 135
croissance 60, 139
diversification 14, 116, 118, 135
éléments fondamentaux 113-114, 137
facteurs 20, 120ss
importation 14, 121
intrants 136
moyens 122, 134, 137
niveaux et structure de 1
remplacement 48
structures 9, 39, 115s, 135
productivité 13, 53, 62, 70ss, 112, 127, 130
agricole 65, 136ss
main-d'œuvre 16, 114
rurale 18
produit intérieur brut (PIB) 13, 46, 62, 67, 96, 139s
agriculture 51, 63
croissance annuelle 6-8
croissance annuelle moyenne, par habitant, dans les régions et pays du monde 7, 7t
revenu par habitant en Afrique subsaharienne de 1962 à 1994 5t
taux de croissance par habitant 8t, 84, 94
produit national brut (PNB) 4, 6, 96, 145
produits 27, 41, 70, 112, 122
de base 41, 46, 65 106
cours 41
prix 75
d'exportation 59, 75
intermédiaires 70
primaires 9, 73, 74, 83, 116, 170
exportation 39t, 45, 75, 83
qualité des 127
*voir aussi* biens
programme xiii, 18, 43, 49, 114
de développement 13, 115, 165, 169
politique 38, 108, 161
programmes d'ajustement structurel xi, 9, 16, 79, 107, 118, 122
agriculture 63-67, 135s
arguments internalistes 47
capital humain 134
composantes 50-57
critiques 60, 64, 95
croissance 60, 93, 152
effectif dans les établissements d'enseignement supérieur 19
effets 61s, 65, 67
épargne 139
État et 132, 154
évaluation 61s, 75
experts 44
gestion économique 48
industrialisation 129
industrie 45, 67, 128
industrie manufacturière 67, 117
investissement 141, 144
objectifs 53, 61, 144
opposition 90
pauvreté 83-89
politique économique 115
politique industrielle 71s, 127, 149
politiques 89-90
régimes gouvernementaux 22

programmes d'ajustement structurel (*suite*)
ressources naturelles 41
solvabilité 80
stabilisation 61, 162
technologie 72-73
propriété 16, 129
droits de 1, 56, 126, 133, 137s, 140
rapports de 151
relations de 133
protection 12, 52, 56
marché intérieur 15, 133
importation 120, 122
industrie 45 149s
naissante 34, 40, 117s, 124-126
accès des paysans à la terre 137-138
protectionnisme 29
publics, organismes 71
publique, fonction 23
compressions 91
réformes 56, 92, 163-165
rigueur budgétaire 88

qualité
contrôle de la 128s
des produits 127

ralentissement 69
rapports
entre entreprises et État 126-127
entre État et marché 36
entre État et société 21, 28, 151, 159
entre investissement et taux d'intérêt 52
patronaux-clientélistes 37, 156
ratio du nombre d'habitants 85-86
réaction de l'offre 17, 60, 64s, 137
Reagan, Ronald 49
récession 25, 60
recettes 10, 45, 75, 97, 147, 170, 141, 164
en devises 9, 14, 38, 40s, 46, 116
exportations 105
fiscales 96
production 109
publiques 40, 118s,159, 162
taxes 118, 162
recherche xii, 3, 6, 44, 54, 73, 123, 134, 137
et développement 126, 128s, 135, 137, 165
instituts et financement 128, 166
investissement 65, 165
pauvreté 84, 89
recherche de l'avantage personnel 16, 18, 30, 33, 56s, 154, 156, 163
rechute 95s
recul 98s
redistribution 18, 32, 88
réduction des activités 71s
réforme 7, 43s, 48s, 66, 141, 148, 157
administrative 28, 56-57, 163
agraire 51-52, 63, 76
basée sur le marché 28s, 56
commerce 53, 76, 115
économique 23, 33, 56, 67, 85, 92, 129, 134
éducation 54-56
évaluation 60, 101
financière 52-53, 76s
fonction publique 56, 92, 163-165
importance de la, et degré d'exécution 97-103
paternité de la 43, 78
politique 28s, 33, 59s, 67s, 114, 117, 119, 161
politique industrielle 50-51
et révolution agraire 135-138
secteur social 54-57
structurelle 61, 95, 97
taux de change 53, 73
réfugiés 10
régime
commercial 119
populiste 22
régimes
politiques 22, 30, 32, 159
de change 116s
régression 148
regroupement des pays 62
relance 93
agriculture 64s
production 73, 106
relations
commerciales mondiales 114
institutionnelles 94, 113
internationales 48
remplacement 48
remplacement des importations 14ss, 34, 37s, 45, 94, 117, 121

remplacement des importations (*suite*)
alliances 29
industrialisation 13s, 16, 37, 51, 128s, 136
industrie 40, 114
libéralisation des échanges 74
stratégie 46, 50, 115, 150
rendement 64, 72, 81, 134
renforcement
capacités 47
institutions 57, 159
nation 33-36
rentabilité 80s
rentes 13, 17, 27, 29s, 34, 40
maximisation 37, 47, 146
*voir aussi* avantage personnel, recherche
répartition 66, 85, 110, 40s, 171
improductive des ressources 4, 17, 41
des importations, pratiques 10
*voir aussi* distribution
répression 21
financière 45, 52, 76, 88, 130, 137, 139s
reprise 113, 129
production 73
reproductibilité 95
responsabilisation 56, 158
responsabilité 22, 132
gouvernements africains 27, 144, 167
ressources
affectation 30
allocation 17-18, 27, 50, 82
balance 8t
base de 33, 147, 159
option politique 37-42
besoins 25, 139
dotations 115
économiques 34, 171
financières 71, 75-82, 89, 137
humaines 40s, 55, 73, 82-83, 110, 134, 146, 154, 171
développement 42, 55
investissement 75
qualifiées 73, 83
naturelles 1, 3, 15, 99, 142, 170
analyse 39-41
mobilisation 108, 129s, 138-146, 170s
productives 71, 73
redistribution 112
répartition 49, 52, 130
improductive 4, 17, 41
utilisation 49, 62
restrictions 144
importations 73, 118ss
commerciales 99, 115
restructuration 53, 75, 117, 129, 147
revenu 15, 41, 83, 91, 130
faible 7, 78s
par habitant 1s, 5, 13, 26, 87, 94
réel 77, 93
redistribution 88
revenus 17, 26
exportations 45
révolution
agraire 135-138
verte 65, 111, 136
Rhodésie, voir Zimbabwe
risques xiv, 15, 79, 81, 100, 106, 115, 131
Rodrik, D. 45, 111, 152
routes 3, 12, 23, 126
Rustagi, N. 3
Rwanda 23
programmes d'ajustement structurel et pauvreté 87

Sachs, J. 43, 145, 148
Sahel 26
salaires 15, 82, 89, 164
gel 92
minimums 53, 87s
réels 87s, 106, 163
santé 4, 19
Schatzenberg, M. 34
Schiavo-Campo, S. 164
sciences
médicales, effectif des établissements d'enseignement supérieur 20t
naturelles, effectif des établissements d'enseignement supérieur, 20t
et technologie 126, 129
scientifiques 82
sécheresse 9, 26, 99
Seconde Guerre mondiale 13
secteur
bancaire 44-45
industriel 15, 50, 128
exportations 15, 39

secteur (*suite*)
informel 78, 83, 88
non commercialisable 74
non structuré 54
privé 29, 72, 129s, 131s, 141, 146
employés 92s
biens et services 56
initiatives 155, 165
investissements 71, 78
État et 132, 162
incertitude 132
public 49, 76, 88, 152, 158, 166
fonctionnaires 31, 56s, 92s, 106, 163s
épargne 140, 141-142
social 18
capital 99, 150
programmes 89-90
réforme 54-57
services 4, 157
structuré 54, 89
sécurité 13, 53, 87
sociale 53
seigneuriage 111
Semboja, H.H. 13, 74, 127, 133
Sénégal 67
effectif des établissements d'enseignement supérieur, de 1960 à 1990 19t
programmes d'ajustement structurel et pauvreté 86t
services
de comptabilité 126
de poste 126
publics 99, 147
techniques 51, 134
de vulgarisation 17, 20, 65, 136s
sexe 20, 37, 151
Shaffer, D.M. 39
Shivji, I. 157
Singapour 140
Singh, A. 116
socialisme 18
société civile 40, 57, 91, 99, 159
sociétés transnationales 128
solde 92
Soludo, C.C. 104
solvabilité 76, 147
Somalie 23
Soudan, effectif des établissement d'enseignement supérieur, de 1960 à 1990 19t
sources d'information 60
sous-développement xi, xiii, 23, 34s, 107, 168
sous-traitance 51
souveraineté nationale 34
Ssemogerere, G. 137
stabilisation 52, 61, 87, 92, 95, 107
au-delà des éléments fondamentaux 108-112
budgétaire 164
croissance 152
éléments fondamentaux 97, 113, 141
financière 108, 141, 148
investissement 162
macroéconomique 49, 76, 113
politiques 106, 109
stabilité 32, 160
économique 108, 139
financière 80, 100
macroéconomique 105, 108, 113, 118, 168
politique 113, 144, 151
stagnation 18, 26, 37, 47, 69, 123, 147
économique 18, 150
standardisation 128
Stewart, F. 43, 68, 90, 116, 123
Stiglitz, J. 77, 130, 153, 155
stratégie
ajustement 47, 110-111
de choc 118
croissance 87, 110
développement 35, 121, 135, 138, 144s
économique 94, 113, 149
exportation 37, 114, 117, 130s
industrialisation 116, 123, 129
postajustement 161
remplacement des importations 46, 50, 115, 130, 149
Stratégie de Monrovia 43
subvention 29, 109, 124, 166
crédit 17, 136, 142
éducation 54ss
intrants 17, 52, 136
surplus 17, 133, 141
syndicats 53

Taiwan 130s, 138, 141
Tanzanie 43, 64, 73, 96
  effectif des établissement d'enseignement supérieur, de 1960 à 1990 19t
  produits d'exportation manufacturés avant et après l'ajustement 74t
  programmes d'ajustement structurel et pauvreté 85, 86t
tarification panterritoriale 34
tarifs
  barrières non tarifaires 29, 120
  commerciaux 126
  douaniers 53
  importation 118s, 120
  structure différentielle 118, 121
  taux 73, 117s, 119, 121
taux 52, 95
  de change 10, 29, 49, 53, 73, 100, 119
  de croissance 4-7, 22, 38, 45, 54, 68s, 94, 97, 105, 152
    démographique 8t, 19, 105
    exportations 8t, 60
    PIB 6-8, 62, 63t, 84, 94
    produits manufacturés 8t
    programmes d'ajustement structurel 152
    secteur manufacturier 68
    valeur ajoutée des industries manufacturières 69
  d'intérêt 25, 46, 52, 77s, 80, 88, 111, 130s, 143
    élevés 25, 77s, 143
    épargne 52, 77, 139
    faibles 80, 130
    réels 77, 111
  de rentabilité 80, 131, 135
    de l'éducation 54-55, 82-83
  de scolarité 106
  tarifaires 73, 117s, 121
taxe 143
  agriculture 52, 66
  exportation 17, 52, 120
  de Kaldor 140
Taylor, L. 116
technocratie 161
technocrates 56, 159
technologies 20, 88, 110, 117, 120, 136, 154, 164
  accès 15, 109, 115
  apprentissage 109, 123, 134
  capacités 2, 16, 122, 127
  changements 83, 115, 127-128, 137
  développement 50, 83, 128
  formation 14
  ind[illegible]alisation 14, 50, 123
  information 126, 129
  infrastructure 128
  innovation 65, 72, 136, 137
  politique 127-128
télécommunication 126
tendances 10, 12s
Tendler, J. 165
termes de l'échange 9, 16s, 32, 42, 46, 52, 59, 65ss, 102, 104s, 123
  internationaux 97
terres 16, 38
  propriété foncière 1
  excédents fonciers 3
  biens fonciers 39
  ressources foncières 40
  protection de l'accès des paysans 137-138
Thaïlande 40, 41
Thatcher, Margaret 49
théorie 52
  croissance 10, 98, 114, 152, 154
Togo, effectif des établissements d'enseignement supérieur, de 1960 à 1990 19t
tourisme 38
Toye, J. 31
transactions
  courantes 25
  financières 3
transfert 30, 46, 97, 147
  capital 128, 133
transformation 12, 160, 168
  industrielle 13, 50
  structurelle 19, 47, 83, 115
transport 3
travail 10, 126
travailleurs migrants 10
travaux publics 109
tutelle de l'État 53, 145

union monétaire 112
Union soviétique 22, 49
unité nationale 34

universités 28, 166
  frais 56
urbanisation 16, 18, 65
Uwujaren, G. 62
Uy, M. 130, 153, 155

valeur
valeur
  ajoutée
    des industries manufacturières 69-71
    des produits manufacturés 26
  résiduelle 99s
valorisation des ressources humaines 40, 42
  *voir aussi* développement
van de Walle, N. 156
variation de l'emploi 73s
  *voir aussi* changement, modifications, mutations
vérification et équilibrage 56
  *voir aussi* contrôles et équilibrages
Viêtnam 113
violence 10
Vivian, J. 90
volontarisme 2, 32, 39, 41
vulgarisation, services de 17, 20, 65, 136s

Wangwe, S.M. 13, 74, 127, 133
Wellons, P.A. 25

xénophobie 34

Young, C. 116, 157

Zaibatsu 130
Zaire 25, 41, 140
Zambie 13, 32, 41s, 122
  programmes d'ajustement structurel et pauvreté 85, 86t
Zimbabwe 3, 13, 122
  effectif des établissements d'enseignement, de 1960 à 1990 19t
  produits d'exportation manufacturés avant et après l'ajustement 74t
  programmes d'ajustement structurel et pauvreté 86, 86t
zones franches industrielles 121

## Les éditeurs

Le Centre de recherches pour le développement international ( CRDI ) croit en un monde durable et équitable. Le CRDI finance les chercheurs des pays en développement qui aident les peuples du Sud à trouver des solutions adaptées à leurs problèmes. Il maintient des réseaux d'information et d'échange qui permettent aux Canadiens et à leurs partenaires du monde entier de partager leurs connaissances et d'améliorer ainsi leur destin. Les Éditions du CRDI publient les résultats de travaux de recherche et d'études sur des questions mondiales et régionales intéressant le développement durable et équitable. Les Éditions du CRDI enrichissent les connaissances sur l'environnement et favorisent ainsi une plus grande compréhension et une plus grande équité dans le monde. Les publications du CRDI sont vendues au siège de l'organisation à Ottawa ( Canada ) et par des agents et des distributeurs en divers points du globe. Vous pouvez consulter le catalogue des Éditions du CRDI sur le Web à http://www.idrc.ca/books/inprint.html.

Le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique ( CODESRIA ) est une organisation autonome, qui a son siège à Dakar, Sénégal. Elle a essentiellement pour mission de faciliter la recherche, de promouvoir la publication des résultats de recherches et de créer des forums permettant aux chercheurs africains d'échanger des points de vue et des informations. Il lutte contre la fragmentation de la recherche en créant des réseaux de recherches thématiques qui transcendent les barrières linguistiques et régionales. Le CODESRIA publie *Afrique et Développement*, une revue trimestrielle qui bat le record de longévité en Afrique, la *Revue africaine de sociologie*, *Afrika Zamani* et la *Revue africaine des affaires internationales*. Les résultats des recherches sont diffusés dans les Documents de travail, la Série de monographies, la Série nouvelle piste, la Série état de la littérature, le *Bulletin du CODESRIA* et la Série de livres du CODESRIA.

# Notre continent notre avenir

## Perspectives africaines sur l'ajustement structurel

Depuis des décennies, les pays de l'Afrique subsaharienne appliquent les politiques d'ajustement structurel proposées par les institutions de Bretton Woods. Les résultats sont toutefois loin d'être éclatants. La pauvreté extrême et le sous-développement sévissent toujours en Afrique subsaharienne et l'on reconnaît généralement qu'une nouvelle stratégie s'impose.

*Notre continent, notre avenir* présente le point de vue de l'Afrique sur ce problème complexe. Les auteurs s'appuient sur leur vaste expérience personnelle et sur un recueil de 10 études, dont 25 ont été produites par des économistes africains, pour résumer cette perspective africaine et proposer une voie d'avenir. Ils soulignent la nécessité de tenir compte de l'histoire de chaque pays et de la conjoncture actuelle. Ils préconisent un programme stratégique d'ensemble et un rôle beaucoup plus actif pour l'État dans ce qui constitue maintenant une économie de marché. Ils soulignent que l'Afrique doit et peut faire concurrence dans un monde de plus en plus ouvert et, surtout, ils affirment que les Africains doivent jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration d'un programme de développement du continent.

*Notre continent, notre avenir* est la toute première publication à présenter le point de vue des experts sur l'ajustement structurel. L'ouvrage bénéficie de la contribution et de l'appui des principaux économistes et universitaires africains. Cet ouvrage capital intéressera les universitaires et les chercheurs des secteurs du développement, de l'économie et des études africaines, les donateurs et les stratèges qui s'intéressent à l'avenir de l'Afrique et aux enjeux du développement durable et équitable.

**Thandika Mkandawire** est directeur de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) à Genève. De 1986 à 1996, il a été secrétaire exécutif du Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) à Dakar, au Sénégal.

**Charles C. Soludo** est chargé de cours principal au Département d'économie de l'Université du Nigéria à Nsukka, au Nigéria. M. Soludo est membre élu du Conseil de siège de la Société d'économie du Nigéria et a été chercheur visiteur au Fonds monétaire international, à l'Université de Cambridge, au Brookings Institute et à l'Université d'Oxford.

ISBN 0-88936-896-1

CRDI

CODESRIA